NOUVEAU DICTIONNAIRE

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

CORBEIL. — IMPRIMERIE CRÉTÉ.

NOUVEAU DICTIONNAIRE

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PUBLIÉ SOUS LA DIRECTION DE

Jean Baptiste (M.) LÉON SAY

MEMBRE DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE
ET DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

ET DE

M. JOSEPH CHAILLEY

TOME PREMIER

A – H

PARIS
GUILLAUMIN ET CIE, ÉDITEURS
De la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes,
de l'Annuaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.
14, RUE RICHELIEU

1891

NOUVEAU DICTIONNAIRE

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

A

ABEILLE (Louis-Paul), né à Toulouse le 27 juin 1719, mort à Paris le 29 juillet 1807. Membre de la Société d'agriculture de Paris, inspecteur général des manufactures de France et secrétaire général du conseil du bureau de commerce, il fut lié avec Diderot, avec Duclos qui lui écrivait pendant son voyage en Italie, avec Voltaire, qui lui adressa deux lettres des plus sympathiques en 1761 et 1762. Économiste physiocrate, Abeille s'est attaché particulièrement aux questions les plus positives du système, à combattre résolument les entraves qui empêchent le développement de l'agriculture et de l'industrie, à démontrer les avantages de la liberté commerciale, de l'uniformité des poids et mesures, etc. Dans un autre ordre d'idées, il fit quelque bruit par son *Mémoire* en faveur d'Argant, l'inventeur des lampes à courant d'air, contre les prétentions de Quinquet (Genève, 1785).

On a de lui : *Corps d'observations de la Société d'agriculture, de commerce et des arts*, établie par les États de Bretagne. Rennes, 1761 et 1762. *Lettre d'un négociant sur la nature des grains*. Paris, 1763. — *Réflexions sur la police des grains en Angleterre et en France*. Paris, 1764. — *Effets d'un privilège exclusif sur les droits de propriété*, etc., Paris, 1764. — *Principes sur la liberté du commerce des grains*. Paris, Desaint, 1768 (réimprimés à la suite de la *Physiocratie* de Dupont [de Nemours], Yverdun, 1769. — *Faits qui ont influé sur la cherté des grains en France et en Angleterre*. Paris, 1768. — *Mémoire* présenté par la Société royale d'agriculture à l'Assemblée nationale, le 24 octobre 1789, *sur les abus qui s'opposent aux progrès de l'agriculture et sur les encouragements qu'il est nécessaire d'accorder à ce premier des arts*. Paris, Beaudouin, in-8 de 176 p. — *Observations de la Société royale d'agriculture sur l'uniformité des poids et mesures*. Paris, 1790, in-8 (Insérées aussi dans les « Mémoires » de cette Société).

Edmond Renaudin.

ABONDANCE.

SOMMAIRE

1. Définitions.
2. Abondance et Disette; leurs effets.
3. Historique.

1. Définitions.

On dit qu'il y a abondance en général, au sens économique du mot, lorsque la quantité offerte d'un ou de plusieurs produits, dépasse de beaucoup la demande de ce ou de ces produits. C'est surtout des produits de l'agriculture dont on entend parler lorsqu'on emploie ce mot. Plus spécialement, l'abondance des produits manufacturés s'appelle excès de production.

L'abondance des produits de l'agriculture tient parfois à un ensemble d'applications meilleures de la science agricole ou à une extension des surfaces cultivées; le plus souvent elle est due, surtout, à de bonnes conditions météorologiques. La production, de ce côté, dépend de trop de chances pour que l'homme puisse avoir sur elle une action décisive. Le hasard, qui se traduit par les découvertes heureuses, joue encore un plus grand rôle lorsqu'il s'agit des mines et en particulier des mines de métaux. Aussi les prévisions relatives à l'abondance des produits de cette nature sont-elles fort difficiles. Il n'en est pas ainsi dans l'industrie où la production est dirigée, jusqu'à un certain point, par les chefs d'entreprise. S'ils exagèrent les besoins du marché, ils produisent trop ; il s'ensuit une offre supérieure de beau-

coup à la demande ; il y a alors excès de production ou abondance du produit. Cet excès de production est, dans la plupart des cas, sollicité par une baisse de valeur des matières premières nécessaires à l'industrie, et cette baisse de valeur est elle-même une conséquence de l'abondance de matières premières.

Si la somme des produits agricoles est au-dessous de la production moyenne, si l'offre est inférieure à la demande, il peut y avoir rareté ; dans le cas où cette production s'abaisse, il y a disette; si elle descend encore, vient la famine.

Abondance et disette indiquent donc des inégalités d'ordre opposé. Elles représentent les oscillations les plus basses et les plus hautes de la loi de l'offre et de la demande, c'est-à-dire un état extrême.

2. Abondance et Disette; leurs effets

Les effets économiques de l'abondance sont faciles à déterminer. L'abondance d'un produit tend à faire baisser la valeur de ce produit, qui se trouve ainsi mis à la portée d'un plus grand nombre de consommateurs. Elle rend, en ce qui concerne les denrées alimentaires, la vie plus facile et favorise l'augmentation de la population ; en outre, elle alimente l'industrie de matières premières à meilleur marché. L'abondance est en quelque sorte un don gratuit fait par la nature ; tous les hommes en profitent. L'excès de production, au contraire, crée, assez souvent, des crises. L'abaissement de valeur des produits est dans ce cas un travail détruit. Les industries qui ont créé le produit souffrent, et leur souffrance a une action restrictive sur les autres industries.

Un agriculteur sème chaque année, en blé, une certaine étendue de terre. Son rendement varie. Ses plus mauvaises récoltes sont, par exemple, de 12 hectolitres à l'hectare et ses meilleures de 18. Il fait un effort plus grand, jette plus d'engrais, et obtient 20 ou 22 hectolitres. Jusqu'à présent nous avons supposé les conditions météorologiques assez bonnes ; mais voici qu'elles deviennent excellentes pour une année et lui donnent, sans augmentation de travail ni de frais, 28 hectolitres ! Il aura alors un excédent qui produira l'abondance, car généralement une année, si elle est bonne au point de vue météorologique, produit son effet sur une grande surface de territoire et, par conséquent, profite à un grand nombre de producteurs.

Voici au contraire un groupe d'industriels fabriquant un produit similaire, des chemises de coton. Ces industriels croient savoir que les ouvriers ruraux abandonnent de plus en plus l'usage des chemises de toile pour celui des chemises de coton ; ils se mettent à fabriquer leur produit en grande quantité. Mais leurs prévisions étaient erronées ; la demande s'élève moins haut que leurs espérances ; la valeur de la chemise de coton baisse, une crise éclate dans leur industrie et atteint toutes les industries adjacentes. D'un côté, le produit est plus facilement acheté par le consommateur à cause de son bas prix; de l'autre, les mauvaises opérations de cette espèce, quand elles sont nombreuses et importantes, causent un affaiblissement de puissance productive également nuisible à tous.

La baisse de valeur des produits, causée par leur abondance, a une limite, celle à laquelle le spéculateur croit avoir avantage à acheter pour revendre plus tard. C'est précisément dans cette circonstance que se montre l'utilité de la spéculation. Les bonnes années ne se suivent pas toujours pour l'agriculture et, sans qu'il soit possible d'établir exactement une périodicité des bons et des mauvais rendements, l'on a remarqué que les récoltes médiocres succèdent souvent aux bonnes; la spéculation intervient et conserve l'excédent de l'année d'abondance pour l'année de rareté. En industrie, les mêmes faits peuvent se produire lorsqu'il y a eu excès de production ; une réaction se fait sentir. Volontairement, les chefs d'entreprise suspendent ou ralentissent la fabrication du produit. Si ce produit est d'un usage courant et général, les spéculateurs l'achètent, lorsqu'il est abondant, pour le revendre dans la période de contraction. Dans ce cas, il est de toute nécessité que le produit puisse se conserver. Or, l'intérêt direct des spéculateurs les a poussés à rechercher ou à faire rechercher les procédés, destinés à préserver de la destruction, et de la fermentation des produits et, en particulier, des produits alimentaires de conservation difficile.

Ainsi le monde économique, sans qu'aucune autorité s'impose, répare lui-même, par une force propre et sous l'action de la liberté, les commotions ou les à-coups que peuvent lui causer les brusques oscillations de la loi de l'offre et de la demande, qu'elles viennent du hasard ou de la mauvaise direction de l'industrie. Il y a là un phénomène simple de la force de vie des sociétés libres, phénomène que l'on rencontre aussi en physiologie où l'on voit, de même, toutes les forces vitales se combiner pour réparer les désordres apportés, par une cause quelconque, dans les fonctions de la vie.

Lorsque l'abondance se manifeste dans un pays civilisé où la liberté économique est respectée, l'excédent qu'elle apporte, comme nous l'avons vu, est en partie épargné. Néan-

moins il y a toujours, dans les années d'abondance, plus de consommations improductives que dans les années ordinaires; l'abaissement de valeur des produits en est évidemment la cause. Plus l'éducation économique d'un peuple est élevée, plus ces consommations improductives sont restreintes. Elles atteignent leur maximum chez les sauvages qui, dans les périodes d'abondance de fruits ou de gibier, gaspillent et détruisent ce qu'ils ne peuvent manger. Beaucoup de ces peuplades en sont réduites, dans les périodes de disette, à se nourrir, comme les Fuégiens, de leur propre vermine.

Le commerce et les moyens de transports qui facilitent les transactions, tendant à équilibrer, sur le marché général, la loi de l'offre et de la demande, il en résulte que, lorsqu'il y a abondance de certains produits dans un pays, et rareté ou disette, dans un autre, de ces mêmes produits, l'excédent du premier pays est dirigé sur le second, si des droits de douane ne s'y opposent pas. La facilité des transports par paquebots et chemins de fer, la rapidité des informations commerciales par télégraphe et téléphone, rendent de moins en moins probables les disettes si fréquentes au siècle dernier, alors qu'il existait des entraves de toute sorte au commerce, que les routes étaient peu sûres, les préjugés nombreux. Nous ne sommes pas près de voir se réaliser les idées de liberté touchant la suppression des douanes entre nations. Ces douanes sont autant de barrages artificiels qui contrarient la loi de niveau de l'offre et de la demande; cependant, jusqu'à présent, les douanes intérieures n'ont pas été rétablies, et il suffit de l'exemple que peut donner un marché restreint, comme l'est la France, pour convaincre de l'utilité qu'il y a toujours à laisser aller les produits là où ils font besoin. Turgot, lorsqu'il était intendant du Limousin, a prouvé, en l'appliquant au fort d'une disette, l'excellence de la formule : laissez faire, laissez passer.

Est-il nécessaire de démontrer que l'abondance vaut mieux que la disette? Ne suffit-il pas d'énoncer cette vérité, évidente par elle-même, que consacre un vieux proverbe très juste : « Abondance de biens ne nuit pas? » Mais si personne n'ose aujourd'hui soutenir cette proposition dangereuse, beaucoup s'efforcent de créer artificiellement la rareté des produits en supprimant la concurrence extérieure au moyen des droits de douane. Nous n'avons pas à nous occuper ici de cette question (voir le mot LIBRE-ÉCHANGE); il nous suffira de dire, pour nous résumer, que l'abondance est un bien : 1° toutes les fois qu'elle résulte d'un progrès dans l'art industriel et, en général, de tout progrès augmentant la puissance productive et abaissant le coût de production; 2° quand elle vient de causes météorologiques, comme cela a lieu pour les produits agricoles. L'abondance n'est-elle, dans ces cas, pas une preuve, en effet, qu'un plus grand nombre d'hommes peut satisfaire un plus grand nombre de besoins, et cela au prix d'un travail moindre et d'une façon permanente? Par exception, l'abondance due à un excès de production causé par de mauvaises prévisions, apporte un trouble sur le marché général, parce que la baisse de valeur qui s'ensuit n'est que la conséquence d'un travail détruit.

La disette a pour effet, il est vrai, de stimuler la production et surtout de développer l'esprit d'invention dans l'art industriel relatif au produit dont l'offre est très restreinte. Contrairement à ce qui se passe en temps d'abondance, la population diminue, les consommations improductives, le gaspillage deviennent plus rares. La nécessité est une rude école pour former l'esprit d'épargne et développer l'énergie. Toutefois les sociétés assez avancées en civilisation économique peuvent seules profiter de ces enseignements. Les disettes et les famines qui désolent périodiquement l'Inde et la Chine ne réveillent guère les habitants de ces pays de leur torpeur et de leur ignorance. Il n'est pas non plus très juste de dire que l'on doive absolument au blocus continental, par exemple, la fabrication du sucre de betterave. La découverte a été faite un peu plus tôt qu'elle ne l'eût été en temps normal, mais elle n'eût point échappé, sous l'influence de la concurrence, à la sagacité des inventeurs. Sous prétexte que, dans les villes assiégées, on tire parti de tout, il n'est nullement utile que les sociétés se placent artificiellement dans cette situation afin de perfectionner l'art industriel. Certes, les obstacles exercent et développent, dans une certaine mesure, l'activité de l'homme, néanmoins il en est assez de naturels, sans que l'on en crée d'artificiels. Que penser d'une personne qui se couperait la main droite pour vaincre la difficulté d'écrire avec la gauche?

3. Historique.

L'on a remarqué, en tout temps, que la production agricole subissait, suivant la clémence ou l'inclémence des saisons, des variations importantes. Ces variations ont surtout été observées dans les pays où elles se présentaient sous forme périodique comme en Egypte. Le rêve du pharaon expliqué par Joseph, les idées de prévoyance du fils de Jacob, en sont la preuve. [illegible]

ainsi, lors des années de disette, en vendant à ses sujets le blé amassé pendant les années d'abondance, accaparer les trésors de ses sujets et le sol de son royaume. C'est le seul exemple que nous ayons de l'efficacité des greniers d'abondance. Il est certain que le remède a été pire que le mal, puisqu'il a mis, aux mains d'un seul, un pouvoir qui a eu la plus mauvaise influence sur le développement économique de l'Égypte. Le grenier d'abondance est une idée simple qui est venue tout d'abord à l'esprit de ceux qui cherchaient à épargner, dans les bonnes années, pour les mauvaises; sa mise en pratique a toujours été impossible. La Convention même, qui ne reculait pas devant les mesures d'autorité, ne put faire mettre à exécution le décret du 9 août 1793 ordonnant la création d'un grenier d'abondance dans chaque district. Les procédés administratifs du ministre du pharaon, qui ne nous sont point parvenus, du reste, étaient probablement de facile application en ces époques reculées. Au siècle dernier, toutes les mesures et règlements concernant le commerce des grains échouèrent. En définitive, pour arriver à un résultat en matière de restriction de cette nature, il faudrait que l'État prît la complète direction de l'achat et de la distribution des céréales, ce qui est impraticable. La liberté, comme l'histoire nous le montre, est le seul moyen efficace à employer pour assurer l'approvisionnement.

Si l'on s'aperçut de bonne heure, en Égypte, des variations dans le rendement des récoltes, il n'en fut pas toujours ainsi, en France surtout, au XVIe et au XVIIe siècle. Malgré les famines et les disettes qui se succédèrent depuis la fin du règne de Louis XIV jusqu'à la fin de la Révolution, les hommes les plus remarquables et les mieux placés pour observer, Colbert, Vauban, Boisguilbert lui-même, crurent et écrivirent que la France produisait du blé beaucoup au delà de sa consommation. Les plus timides pensaient qu'une bonne récolte ordinaire suffisait à la consommation de deux années, d'autres qu'elle pouvait fournir des subsistances pour trois et quatre années. Un observateur attentif, Arthur Young, a exprimé dans son *Voyage en France* (1789), son étonnement des préjugés des pouvoirs publics sur ce sujet. Ces idées fausses, touchant la production de la France en blé, existent encore dans certaines campagnes, où les paysans croient, par tradition, qu'une récolte ordinaire peut fournir à la consommation de deux années.

Bien que les lois de douane entravent encore la circulation des produits et créent, malheureusement trop souvent, des hausses artificielles de valeur, les disettes ne sont plus à craindre dans les pays civilisés. Dans l'Inde et la Chine au contraire, les disettes et même les famines sont fréquentes. C'est que dans ces pays, les moyens de communication manquent ou sont mauvais, que le commerce n'existe pas ou est entravé, qu'il n'y a aucune sécurité pour les capitaux et les personnes. Et cependant, en ces contrées, le sol offre des ressources de toute sorte qui permettraient de nourrir facilement les nombreuses populations qui les habitent. Mais, là-bas, sur les bords du Gange et en Orient, existent des centaines de millions d'hommes qui croient encore et obéissent à ce précepte d'une religion antique : « Il vaut mieux être assis que debout, couché qu'assis, mort que vivant ». Sur les meilleurs terrains du monde, la famine est la conséquence naturelle de cette négation de l'activité humaine.

André Liesse.

ABONNEMENT. — V. **Régie.**

ABORNEMENTS GÉNÉRAUX. — V. **Cadastre, Morcellement, Réunions territoriales.**

ABOUL FALZI ALLAMI, ministre et historien persan, né à Agrah (Hindoustan), en 1551, mort en 1602. Fils du savantissime Chaikh Moubarat, frère du poète Abou'l Faiz, il s'attira, dès 1574, l'amitié et les faveurs d'Akbar, le grand mogol, qui en fit son ministre, son historiographe et l'un de ses généraux. Selim, fils d'Akbar, révolté contre son père, fit assassiner à Narwar le ministre et le conseiller dont il craignait l'influence.

Tout en favorisant le mouvement des lettres auquel il prit une si grande part, Aboul a surtout laissé l'*Akbar Nâmeh*, ou « Livre d'Akbar », en 3 volumes; les 2 premiers contiennent l'histoire de Timour, le règne de Baber et 45 ans de celui d'Akbar; le 3e, plus connu sous le nom d'*Ain i Akbari*, ou « Miroir d'Akbar », est une description géographique, statistique et historique de l'Hindoustan, composée par l'ordre exprès et sous l'inspection de cet empereur, la quatorzième année de son règne, l'an 877 de l'hégire (1569-70 de l'ère chrétienne). Outre les règlements de l'empereur et l'histoire d'une partie de son règne, ce précieux document donne la statistique la plus étendue de l'Hindoustan, la description historique et géographique des douze soubahs ou gouvernements qui composaient alors cet empire, ainsi que le tableau des mœurs et usages religieux et civils des différents peuples qui l'habitaient. Il en existe une traduction anglaise par Gladwin (1783); mais cette traduction, qui n'a pas été

faite sur le manuscrit original, est incomplète. Le manuscrit original, celui même qui fut remis à Akbar et qui n'a pu passer de la bibliothèque impériale de Dehli en Europe que par suite de la révolution qui mit fin à l'empire mogol, ce manuscrit unique dans son genre, qui rappelle le fameux registre statistique de l'empire romain écrit de la main d'Auguste, faisait partie de la bibliothèque du célèbre orientaliste Mathieu Langlès. Le papier en est sablé d'or, luxe uniquement réservé aux souverains d'Orient. A la mort de Langlès, en 1824, cette rareté bibliographique a été achetée 16,201 fr. par l'orientaliste anglais Jonathan Scott. E.R.

ABOUT (Edmond-François-Valentin), né à Dieuze le 4 février 1828, mort à Paris le 26 janvier 1885. Normalien en 1848, puis élève de l'école d'Athènes, il devint rapidement un des plus brillants écrivains du second empire; il aborda le roman, le théâtre et surtout le journalisme, pour lequel il était particulièrement doué; de l'Académie française le 23 janvier 1884 (non reçu), de la Société d'économie politique depuis 1879; mort directeur du *XIXe Siècle*. « On rencontre, a dit de lui M. de Parieu, les idées de l'économiste dans deux de ses ouvrages, *le Progrès* et *l'ABC du travailleur*. Il est à regretter qu'il ait appartenu trop peu à l'économie politique et qu'il lui ait été ravi avant d'avoir donné toute sa mesure ». Il a en effet touché fréquemment aux questions politiques, économiques et sociales, notamment dans les brochures ou volumes suivants : *Maître Pierre* (la question des Landes) (1858); — *Rome contemporaine* (1860); — *le Progrès* (1864); — *les Questions d'argent; l'assurance* (1865); — *ABC du travailleur* (1868); — *le Capital pour tous* (1869). E. R.

ABSENTÉISME.

SOMMAIRE

1. Définition et caractères.

Le mot *absentéisme* est d'origine anglaise; il a été créé pour désigner le mode spécial d'exploitation du sol généralement usité en Irlande, comportant un intermédiaire ou entrepreneur qui se place entre le propriétaire et le cultivateur.

Cette appellation a été empruntée à la cause même de l'établissement de ce régime, l'absence du propriétaire foncier qui habite au loin et qui confie la surveillance de ses intérêts à un agent d'exécution.

« Le sol ne peut nourrir deux maîtres », dit-on parfois, lorsqu'on cherche à expliquer la crise des fermages. Sous le régime de l'absentéisme, il doit en nourrir trois, l'exploitant, l'intermédiaire et le propriétaire; cela semble devoir être nécessairement plus mauvais que le fermage, et l'expérience ne confirme que trop bien cette déduction.

On peut rapprocher de l'absentéisme proprement dit une autre forme d'amodiation du sol très analogue, que l'on a pu fort justement nommer l'*urbomanie*, se traduisant par le délaissement des campagnes au profit des villes par les propriétaires qui désirent vivre de leurs revenus sans préoccupation, et avec la jouissance de tous les avantages que procure le séjour dans les grands centres de population.

La caractéristique principale du régime absentéiste est que presque partout le sous-traitant, l'occupant, paye son entrepreneur en nature, avec les produits mêmes de sa récolte, qu'il s'agisse de fermage ou de colonage partiaire. Si malheureusement la récolte vient à manquer une année, le tenancier obligé de s'endetter tombe à la merci de son entrepreneur, duquel il finit toujours par être la victime.

Les grandes émigrations des Irlandais depuis 1850 et des Italiens depuis 1880 sont dues presque exclusivement aux conséquences de l'absentéisme.

L'absentéisme peut dériver de causes diverses. Il est essentiellement corrélatif à l'existence de grands domaines ruraux et apparaît en même temps que ceux-ci. C'est donc aux mêmes causes politiques et économiques qu'il faut l'attribuer. (V. MORCELLEMENT.)

2. L'absentéisme dans l'antiquité.

L'histoire abonde en exemples de peuples civilisés qui, après avoir secoué les entraves de la propriété agraire, ont perdu leur population rurale indépendante [1]. Chez les Israélites Isaïe se lamentait déjà contre ceux qui accaparent maison sur maison et arpent sur arpent. L'histoire de Sparte finit par une situation où les biens étaient concentrés dans une centaine de maisons nobles. Chez les Romains, la perpétuité du service militaire pour les petits propriétaires fonciers qui ne pouvaient se faire remplacer à l'armée par des esclaves et la centralisation de la vie

1. G. R[illegible]

politique dans la ville de Rome favorisèrent la formation de grands domaines ruraux et amenèrent graduellement à l'établissement du régime absentéiste, d'autant mieux que l'existence d'une classe d'esclaves se prêtait admirablement à cette organisation. De plus, le privilège des citoyens romains de pouvoir acquérir des biens fonds partout, tandis que les provinciaux ne pouvaient le plus souvent en acheter que dans leurs provinces respectives ou même seulement dans leur arrondissement (en Sicile il n'y en avait pas moins de 70), était des plus favorables à l'accaparement des domaines. Diverses mesures furent prises contre cette concentration des terres entre les mêmes mains : l'interdiction des réunions de parcelles, l'inaliénabilité des biens distribués aux soldats, etc. Toutes ces lois furent vaines. L'histoire de Rome nous montre quelles fréquentes agitations provoqua la situation de la propriété foncière; Columelle en parle longuement et, de l'aveu de Pline, l'une des principales causes de la décadence de l'empire vint de la mauvaise organisation de la propriété : *latifundia perdidere Italiam et provincias.* Le droit romain de Justinien a gardé de nombreuses traces du régime vicieux de l'entreprise agricole à son époque.

3. L'absentéisme en Irlande.

L'absentéisme a fait, à peu près seul, le malheur de l'Irlande : il a donné naissance à cette grave question irlandaise autour de laquelle gravite, depuis tant d'années, la politique intérieure de l'Angleterre.

La terre en Irlande appartient presque en totalité à de très riches propriétaires, — le plus souvent des lords, — qui ne résident pas sur leurs domaines, ni même dans l'île, mais qui habitent l'Angleterre. Ces propriétaires livrent leurs terres en bloc à des fermiers généraux appelés *middlemen* qui, à leur tour, les sous-louent aux cultivateurs exploitants. Dans cette double location, deux effets se produisent qu'il est facile de prévoir et qui sont inévitables : 1° l'intervention des intermédiaires fait hausser les taux de fermage jusqu'à des limites exagérées, sans profit pour la production ; 2° la terre arrive au cultivateur trop morcelée pour qu'elle puisse être exploitée avantageusement, étant donnée la situation spéciale de l'Irlande. L'île étant en effet très peuplée, peu industrielle, les *middlemen* trouvent un intérêt puissant à morceler leurs fermes à l'infini pour les souslouer; la nécessité de vivre, qui s'impose avant tout, pousse les Irlandais à se faire concurrence pour obtenir les champs qui deviennent vacants.

Mais comme ni les landlords, ni les *middlemen*, le plus souvent, n'habitent le pays habituellement, les revenus produits par l'exploitation du sol irlandais sont dépensés au loin. Une faible partie en est consacrée à l'amélioration du sol, ou même à l'entretien d'industries locales, de telle sorte qu'il se produit une exportation continue des revenus de l'île, sans qu'une importation quelconque vienne compenser ces pertes. Ce régime, perpétué depuis plusieurs siècles, a finalement appauvri l'Irlande et contribué pour une large part à aggraver la crise politique et sociale qui agite ce pays.

Arthur Young, témoin des effets de ce régime agraire, écrivait, lors de son voyage en Irlande (vers 1776), que les intermédiaires étaient la source de « la plus oppressive tyrannie qui donna jamais son concours à la destruction et à la ruine d'un pays ». (Les termes exacts sont : « the most oppressive species of tyrant that ever lent assistance to the destruction of a country »). Nous n'avons pas à faire ici l'histoire de la crise irlandaise. (V. AGRARIAN LAWS.)

4. L'absentéisme en Italie.

L'Italie connaît aussi, et elle en souffre beaucoup, l'absentéisme et l'*urbomanie.* C'est précisément dans les régions les plus pauvres, où manquent le plus les voies de communication, et par suite la sécurité, qu'ils se font sentir avec le plus de gravité. C'est même l'une des plaies les plus vives de ce pays. Une bonne partie de l'Italie méridionale est soumise à ce régime de fermage par intermédiaire, qu'on y appelle *affitto appalto.* Les fermiers qui sous-louent à des métayers ne sont pas des agriculteurs, mais de simples spéculateurs qui garantissent des revenus aux propriétaires du sol. Les bureaux de bienfaisance eux-mêmes recourent très généralement à cette sorte de fermiers généraux, vrais tyranneaux pour leurs sous-traitants qu'ils pressurent le plus possible.

Comme pour l'Irlande, le remède à cette situation est difficile à trouver. Mais il semble bien que c'est à la rareté des capitaux seulement qu'elle doit être attribuée.

5. L'absentéisme en Roumanie.

Toutefois c'est peut-être en Roumanie que l'absentéisme se présente avec ses conséquences les plus nuisibles. La terre, qui fait l'objet d'une propriété particulière (l'État en possède encore de grandes quantités), est surtout, comme en Russie, concentrée entre les mains des boyards. Ceux-ci abandonnent leurs domaines à des fermiers juifs ou grecs qui leur avancent très généralement plusieurs

années de fermage, de telle sorte qu'ils dépensent leurs revenus bien avant les récoltes qui devraient les produire et qu'ils se trouvent liés vis-à-vis de leurs fermiers. Ces derniers, malgré la loi d'émancipation de 1864, ont, d'autre part, trouvé le moyen de rétablir un quasi-servage des paysans en les engageant contractuellement pour un certain nombre d'années et en les payant aussi à l'avance comme les seigneurs propriétaires. Dans cette double spéculation, paysans et boyards ne tardent pas à devenir la proie des fermiers juifs et les domaines agricoles, exploités sans ménagements, s'appauvrissent rapidement.

Les remèdes ont été demandés à la législation. Une loi de 1882 a interdit les contrats pour un temps excédant deux ans et en a prescrit la confection par écrit devant les autorités locales. En outre, en 1885, une nouvelle loi a soumis les propriétaires fonciers qui vivent à l'étranger à l'obligation de payer un impôt foncier plus élevé que ceux qui résident en Roumanie. Un impôt plus élevé pèse également sur ceux qui ne cultivent pas eux-mêmes leurs terres [1].

6. L'absentéisme aux États-Unis d'Amérique.

Aux États-Unis, c'est par la voie de la spéculation que s'introduisent les abus de l'absentéisme. Il ne revêt pas encore les mêmes caractères exactement qu'en Europe, ce n'est jusqu'ici qu'une tendance déjà accusée et qui pourrait à la longue produire les mêmes résultats déplorables. La terre est encore à très bas prix. Beaucoup de capitalistes en achètent de très grandes surfaces pour les revendre plus tard lorsque la population aura afflué et donné une valeur considérable au sol. C'est donc l'accaparement du sol par les spéculateurs qui fait craindre dans ce pays les abus de l'absentéisme. « De grandes quantités de terre de la nation, dit un document officiel de l'Iowa, sont possédées par des citoyens des nations étrangères qui ne doivent aucune allégeance à notre gouvernement; le revenu de ces terres accroît la richesse des autres pays et la continuation de ce mal amènerait l'introduction des systèmes étrangers de landlordisme opprimant ainsi l'intérêt du travail de notre pays ».

En effet, de puissantes sociétés étrangères se sont formées pour se livrer à la spéculation sur les terres, et beaucoup de particuliers européens, anglais surtout, disposant d'une grande fortune, en consacrent une partie à ce trafic. Telles sociétés ont déjà acquis des millions d'hectares et beaucoup de particuliers se sont aussi taillé des domaines de 40,000, 100,000 hectares et plus. Sur un territoire de 782 millions d'hectares, peuplé du sixième à peine de la population qu'il peut nourrir, cet accaparement partiel n'a pu encore provoquer aucun embarras sérieux, mais il en prépare à coup sûr pour l'avenir.

Le Congrès de Washington s'est préoccupé de la question dès 1884, et la loi fédérale du 3 mars 1887 a décidé que la propriété immobilière serait permise seulement aux citoyens américains ou aux étrangers se faisant naturaliser. Cette même propriété est interdite aux sociétés dont plus de 20 pour 100 du capital est entre les mains d'étrangers. La plupart des États particuliers menacés par cette spéculation ont, de leur côté, édicté des lois particulières plus sévères encore pour la plupart que la loi fédérale.

Mais ce n'est là, il faut en convenir, qu'une demi-solution. On a agi contre l'accaparement du sol par les étrangers, mais rien de pratiquement efficace ne peut être fait contre l'absentéisme proprement dit. On ne saurait contraindre un propriétaire à résider sur ses domaines et à dépenser ses revenus aux États-Unis plutôt qu'à Londres, à Paris ou à Naples, si ces résidences lui semblent préférables. Avec la facilité de naturalisation qui existe aux États-Unis, avec la mode qui s'établit dans les classes riches de résider en Europe, avec tout cet ensemble de moyens dont disposent aujourd'hui le commerce, la banque et les transports, et surtout avec l'aisance qu'il y a toujours à tourner la loi, on peut déclarer que la solution efficace de la question est encore à trouver. Jusqu'ici, et pour plusieurs dizaines d'années encore, l'absentéisme tel qu'il se manifeste en Europe ne saurait avoir aux États-Unis qu'un intérêt secondaire et presque théorique. Mais il menace de prendre dans l'avenir un caractère aigu qui pourrait préparer à ce pays plus d'un conflit et des difficultés fort graves.

7. Effets économiques et sociaux. — Les remèdes.

Par ces quelques traits, il est facile de se rendre compte que la question de l'absentéisme est intimement liée à l'existence d'une classe de riches propriétaires, d'une aristocratie foncière. Cette aristocratie se forme actuellement aux États-Unis, à côté de l'aristocratie financière qui y existe déjà. C'est ainsi que naissent les questions sociales, dérivant pour ainsi dire insidieusement du progrès même. Heureux les peuples qui peuvent les prévoir et les prévenir !

Les rapports directs avec une multitude de fermiers parcellaires causent nécessairement

1. R. Meyer et G. A[illegible], *L[illegible]*. Paris, 18[illegible], p. [illegible]

au grand propriétaire beaucoup d'ennuis, ce qui le pousse à s'en décharger sur des tierces personnes. La sous-location entraine alors des baux à très courts termes, ou pouvant même être révoqués à volonté. En Irlande, il y avait ainsi quelquefois trois et jusqu'à quatre intermédiaires entre le paysan et le propriétaire.

Au point de vue purement agricole, l'absentéisme a des conséquences funestes. Les systèmes de culture qu'il oblige l'exploitant à adopter sont forcément épuisants; les améliorations agricoles deviennent difficiles et rares; l'entretien de la fertilité normale devient même souvent impossible et l'appauvrissement s'ensuit. La fortune privée et publique est atteinte dans son développement; la misère décime les populations.

A un point de vue plus général, ce régime est funeste sous un double rapport. Le propriétaire qui ne vit pas sur son domaine ne s'y intéresse pas; il le considère comme un capital fixe duquel il doit toucher les intérêts le plus régulièrement possible, et ne s'occupe en aucune façon de ces mille améliorations de détail qui augmentent insensiblement la valeur du sol et les produits qu'il peut donner.

De plus, l'intermédiaire chargé de veiller à la régularité du payement des fermages, dont il est souvent responsable lui-même, est un agent d'exécution presque impersonnel, toujours rigoureux, toujours exigeant, ne tenant compte d'aucune situation exceptionnelle, ne gardant aucun ménagement. Son intervention ne peut qu'aigrir les conflits. Les populations qui travaillent et vivent aux champs, livrées à elles-mêmes, voient, avec raison, dans tous ces agents d'affaires des exploiteurs et dans ces propriétaires des jouisseurs qui s'enrichissent de leurs efforts. De là un antagonisme de classe qui ne fait que s'accentuer à mesure que l'instruction se développe.

Tout au contraire, si le propriétaire vit sur ses domaines, en contact journalier avec ses métayers et ses ouvriers, leur donnant l'exemple du travail, s'occupant de leurs intérêts, connaissant leurs peines et leurs besoins, il arrive rapidement à s'intéresser à eux, à les conseiller souvent, à les aider parfois, en tout cas à mettre dans ses relations avec eux cet esprit de tolérance qui s'impose dans les rapports sociaux en présence d'une situation difficile. Alors l'antagonisme disparaît et les intérêts moraux, aussi bien que les intérêts pécuniaires, sont sauvegardés.

Ce qui a fait la prospérité de l'agriculture en Angleterre, c'est précisément l'existence d'une classe de propriétaires vivant sur leurs domaines et en surveillant plus ou moins directement l'exploitation. Ce qui pourrait aider le plus à développer l'essor de notre agriculture, ce serait la fixation aux champs d'une classe de propriétaires instruits et possédant le goût des choses rurales.

En dehors de ces réformes qui intéressent autant les mœurs et les habitudes sociales que l'organisation économique, les remèdes à l'absentéisme ne peuvent être demandés qu'à la législation et, par les exemples cités ici même, on peut voir que beaucoup de lois ont déjà été votées dans le seul but de ramener les propriétaires du sol sur leurs domaines. C'est à notre époque une évolution nécessaire dans l'industrie agricole (V. TENURE).

FRANÇOIS BERNARD.

Bibliographie.

G. ROSCHER. *Traité d'économie politique rurale*, traduction de Charles Vogel. Paris, Guillaumin, 1888. — François BERNARD, *La crise agraire italienne.* (*Journal des Économistes*, novembre et décembre 1885.) — Renseignements spéciaux pour l'Italie empruntés à la publication *Atti della Giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola.* Rome, 1884-85. — Pour les Etats-Unis, les renseignements sont empruntés à de nombreux Rapports officiels ou documents parlementaires. — R. MEYER et G. ARDANT. *Le mouvement agraire.* Paris 1889. A consulter pour les Balkans et surtout la Roumanie.

ACCAPAREMENT.

SOMMAIRE

1. Définition.

On désigne sous le nom d'accaparement (V. COALITION, TRUST, SYNDICAT) l'opération qui a pour objet de se rendre maître de quantités plus ou moins considérables de marchandises, sinon de la totalité.

On opère le vide sur le marché tout entier ou sur un marché limité; on force les consommateurs à subir les conditions des détenteurs; on détermine artificiellement les prix.

Pour y arriver, les producteurs ou les spéculateurs s'entendent et se coalisent, les producteurs prennent l'engagement de limiter leur production, de ne vendre qu'à un prix donné. En un mot, des deux côtés on annule la concurrence, on fait obstacle au libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, on crée certaines conditions spéciales d'approvisionnement, on profite des circonstances nées de la législation (protection douanière par exemple), on exploite les besoins des consommateurs et on leur impose des prix d'achat différents de ceux qui résulteraient d'une

offre librement faite et librement acceptée.

On a distingué cinq modes d'accaparement : 1° les coalitions de production, qui ont pour but de limiter la production ;

2° Les coalitions de prix, qui ont pour but de fixer les prix de vente ;

3° Les coalitions de production et de prix ;

4° Les coalitions de distribution, qui ont pour objet de répartir les commandes entre les producteurs selon certaines règles ;

5° Les coalitions de débouchés qui se pratiquent entre fabricants ou marchands, afin de mettre fin à la concurrence qu'ils se font les uns aux autres dans des régions déterminées et dont le but est de se partager le marché indigène ou les marchés étrangers.

2. Origine.

Dans le passé, alors que les capitaux étaient rares, les voies de communication imparfaites et que les opérations du commerce étaient le secret de quelques favorisés, l'accaparement s'est exercé sur quelques denrées de première nécessité comme les céréales. Tant que les peuples ont été exposés à des hausses soudaines du prix du blé, à la suite de mauvaises récoltes, tant que des périodes de disette ont alterné avec des périodes d'abondance, la réalité et quelquefois le fantôme de l'accaparement ont joué un grand rôle dans l'imagination populaire.

La législation a puni des peines les plus sévères ceux qui se rendaient maîtres des quantités disponibles et qui profitaient de la rareté qu'ils avaient organisée pour provoquer une hausse plus ou moins considérable dans les prix. Les marchés étaient isolés en quelque sorte, indépendants les uns des autres. Des barrières presque infranchissables, résultant des mauvais chemins, de la lenteur et du prix des transports, empêchaient l'arrivée de marchandises qui, autrement, auraient été attirées par les prix élevés.

C'était l'époque où, dans le même pays, des écarts de prix énormes se produisaient d'une région à une autre et sans sortir du voisinage.

Aujourd'hui, le nivellement des prix est un fait économique définitivement acquis, grâce à mille causes connues qu'il serait superflu d'énumérer. La circulation des marchandises se fait avec facilité et régularité. L'organisation des Bourses de commerce, des marchés à terme, a continué à écarter les dangers d'un renchérissement provenant d'une mauvaise récolte ; l'accaparement des céréales a cessé d'être le cauchemar qui hantait l'esprit de nos pères.

Ce n'est pas cependant que l'accaparement ait disparu, loin de là ; il a même pris des dimensions qu'on ne soupçonnait pas jadis. Il y a eu, dans la seconde moitié de ce siècle, des tentatives gigantesques de spéculation pour s'efforcer de concentrer dans quelques mains la direction du marché ; on a vu des prix relevés de cent pour cent, des arrangements faits avec la presque totalité de certaines exploitations minières, des produits naturels ou fabriqués emmagasinés par des sociétés ou des syndicats disposant de ressources dont la grandeur a dépassé tout ce qu'on pouvait concevoir au siècle dernier.

Les coalitions internationales qui prétendent dicter les prix, limiter la production, sont l'œuvre de grandes réunions de capitaux qui visent à dominer l'activité économique. La réglementation de la production, cet idéal des socialistes, qui prétendent y arriver autoritairement, est tentée par le grand capital à son profit, on sait au prix de quels sacrifices et avec quelles chances d'échecs, suivis de liquidations désastreuses.

Les grands syndicats de capitalistes ont été possibles le jour où les voies de communication sont arrivées à un degré de perfectionnement tel que la plupart des places de production sont devenues, pour les prix, dépendantes et solidaires les unes des autres.

Jadis, lorsque les marchés étaient isolés, les approvisionnements de chaque place étaient décisifs ; c'était à grand'peine et pour une durée très limitée qu'on pouvait faire des coalitions dont l'effet se faisait sentir sur les prix. On ne pouvait songer, vu la difficulté des communications et l'impossibilité de se renseigner, à organiser des coalitions embrassant un pays tout entier et encore moins pouvait-on, comme aujourd'hui, parler de plusieurs continents.

3. Diverses espèces d'accaparement.

Cependant, même de nos jours, il faut distinguer entre les produits ; un syndicat peut dominer, par exemple, le cours de certains métaux, faire la hausse pendant un temps, parce que ces métaux sont produits par quelques mines et qu'il n'est pas impossible de conclure des arrangements temporaires avec les propriétaires de ces mines. Mais il y a des probabilités pour que les contrats de cette nature ne soient pas toujours à la longue scrupuleusement remplis, qu'on découvre de nouveaux gisements, qu'on entreprenne d'exploiter des mines qui n'étaient pas rémunératrices avant la hausse, que la concurrence reparaisse, en un mot qu'une fissure se fasse dans l'édifice du syndicat, que le poids des stocks fasse tout écrouler, amenant la débâcle et la catastrophe.

Les faits sont là pour le prouver : accaparement du mercure, du soufre, de l'étain, du cuivre.

Certains syndicats peuvent, dit-on, obtenir des effets avantageux lorsque, restant dans des bornes modérées, ils ont pour conséquence de stimuler, de faire reparaître l'élément spéculatif qui est l'âme du commerce et de l'industrie. Le fait s'est produit dans l'industrie de la soie. Mais serait-il possible d'organiser, par exemple, des syndicats internationaux sur les blés, embrassant les Etats-Unis, la Russie, le marché de Londres? Il est difficile de le croire. Il se fait de temps à autre des opérations à la hausse sur une vaste échelle, à Chicago ou San Francisco. On cherche surtout alors à faire peur aux vendeurs à découvert, à les obliger à se liquider, à les étrangler, pour employer un terme de bourse. On espère, en retenant les blés en Amérique, agir sur le marché de Londres et y produire une rareté. Ce sont des opérations passagères, temporaires, pour lesquelles celui qui les entreprend court de gros risques.

Ces tentatives de dicter les prix et de provoquer la hausse ont parfois des effets indirects avantageux pour la masse des consommateurs. On a observé aux Etats-Unis qu'après une mauvaise récolte, si une tentative d'accaparement se produit sur le marché de Chicago par exemple, la hausse a pour conséquence d'attirer les réserves cachées de froment, de mobiliser le stock latent; après l'échec de la spéculation, les prix baissent. S'il n'y avait pas eu cette action, la marchandise aurait moins afflué vers les marchés.

C'est à cet ordre de spéculations que se rattachent celles qui se font sur les huiles, sur les farines, sur les cafés, les sucres et qui ont pour théâtre une bourse de commerce : Paris, Anvers, Hambourg, Amsterdam, Magdebourg, où un groupe de spéculateurs, connaissant l'exagération et l'étendue des engagements à la baisse, l'épuisement des stocks et la difficulté de tenir les promesses de livraison pour l'époque fixée, la fin du mois, par exemple, exploitent une situation, achètent tout ce qui s'offre sur le marché local et poussent les prix à la hausse. Les vendeurs à découvert peuvent être ruinés, mais le gros des haussiers est singulièrement embarrassé de la quantité de marchandises dont il s'est rendu maître, qu'il ne peut garder en magasin qu'en laissant dormir un capital emprunté à gros intérêts et qu'il finit le plus ordinairement par vendre à perte.

A côté de ces gigantesques syndicats internationaux, pleins d'ambition et si souvent précaires, il en est d'autres, d'un caractère plus modeste, qui se contentent de s'attaquer à un seul pays, d'y dominer le marché intérieur, d'en surélever les prix, pour prélever ainsi une véritable dîme sur le consommateur indigène.

En s'associant, en se coalisant pour réduire leur production et pour s'entendre sur le maintien des cours, les industriels ne font qu'user d'un droit strict.

Il n'y aurait matière à délit, au point de vue de la liberté des transactions, que si les prétendus accapareurs usaient de menaces ou de manœuvres dolosives pour amener les récalcitrants à entrer dans un syndicat qui deviendrait forcé.

Mais il est un cas où les coalitions de producteurs sont condamnables : ce sont celles qui sont engendrées en quelque sorte directement ou indirectement par l'État. Elles sont tolérables dans les pays qui vivent sous le régime de la liberté commerciale, et elles sont en même temps plus faciles à combattre, parce que le consommateur a la possibilité de se soustraire au joug qu'on veut lui imposer en s'adressant aux producteurs étrangers. Mais, dans les pays protectionnistes, la loi livre sans défense les consommateurs aux coalitions pour le relèvement des prix ; aussi est-ce dans les pays où la protection est le plus développée qu'on rencontre le plus grand nombre de syndicats d'accaparement de la nature de ceux dont nous avons parlé.

Sur un marché faussé par des droits de douane, fermé à la concurrence étrangère, il se manifeste toujours, à certains moments, un excès de production.

L'industrie, stimulée par l'exclusion des articles similaires de l'étranger, ne met plus de bornes à sa production et inonde, si l'on peut ainsi s'exprimer, le marché intérieur; les producteurs nationaux se font une concurrence à outrance; mais ils s'aperçoivent bientôt qu'ils ont fait fausse route, qu'ils se ruinent les uns les autres; les plus avisés conçoivent alors le projet d'une entente dont le but est de fixer un minimum de prix de vente ou bien de restreindre par un accord la production, ou bien encore de prendre l'un et l'autre de ces deux partis, et au besoin d'installer un bureau central pour répartir les commandes des usines et livrer les produits aux consommateurs.

4 Prétendue utilité de l'accaparement.

Le protectionnisme a eu pour conséquence d'assurer à l'industrie indigène le débouché intérieur à l'exclusion de l'industrie étrangère et, en même temps, il a exercé une action sur les prix. Par leur propre entraînement, les industriels ont déprécié les prix ; ils en souffrent, la coalition est leur remède. Le

troupeau des consommateurs, privé par la loi de ses moyens naturels de défense, est fait désormais pour être tondu. On lui vendra aussi cher que possible, au prix, par exemple, auquel les usines étrangères peuvent vendre à la frontière, mais après y avoir ajouté le montant du droit; on divisera le pays en zones et on attribuera ces zones aux industries groupées dans chacune d'elles.

S'il y a, malgré tout, un excès de production, et c'est probable, on écoulera meilleur marché au dehors. Le consommateur indigène payera un impôt et cet impôt, encaissé par le fabricant, constituera une prime au profit des consommateurs étrangers.

Les coalitions ont la prétention d'assurer la marche normale des industries où elles s'exercent, de garantir le travail des ouvriers de ces industries. Mais cette prétention ne semble pas être aussi justifiée qu'on veut bien le dire, car c'est le contraire qui se révèle le jour où les coalisés entreprennent de restreindre la production. Aux États-Unis, les coalitions ferment les fabriques, pèsent sur les salaires. Les protectionnistes ont beau affirmer que plus la protection est grande, plus le capital afflue vers les branches protégées, que la demande de main-d'œuvre s'accroît d'une façon considérable et que les salaires s'élèvent; on peut leur répondre que meilleur marché est une marchandise, plus grande est la consommation; que plus l'industrie est active, plus la demande d'ouvriers est abondante.

Il faut faciliter la consommation; cela vaut mieux que de la restreindre par des entraves artificielles.

Les coalitions sont faites pour augmenter le prix d'un article manufacturé, au profit du capital engagé dans la production.

Les inconvénients qui en résultent peuvent se produire sous diverses formes. Les syndicats de fer brut rendront plus élevés les frais de production des industries qui travaillent le fer. Mais l'inconvénient est surtout sensible lorsqu'il s'agit d'articles passant directement de la production à la consommation et que le consommateur, auquel on fait payer la marchandise plus cher, est un simple ouvrier qui consomme pour vivre.

Les protectionnistes cherchent à dissimuler cette vérité, qu'il leur serait en réalité si pénible d'avouer. A les entendre, l'ouvrier gagne comme travailleur ce qu'il perd comme consommateur par suite du redoublement d'activité industrielle. On lui fournit l'occasion de compenser par plus de travail la cherté des articles de consommation.

D'ailleurs, avec les syndicats, il n'y a pas toujours, nous l'avons déjà fait remarquer, augmentation de la production ni amélioration des conditions du travail.

Au contraire, un syndicat habile, reconnaissant que les prix élevés influent sur la consommation, cherchera à limiter la production, afin de ne pas travailler pour remplir les magasins. Il n'est pas facile de comprendre, dans ce cas, comment la demande de main-d'œuvre pourra augmenter. L'ouvrier perd donc des deux côtés, il est frappé doublement; il a donc le droit de protester contre un régime anti-économique, contre la protection douanière qui rend aisées et pour ainsi dire naturelles les coalitions de fabricants.

La paix et la concorde ne règnent pas dans les branches où fleurissent les coalitions; il y a des membres de la coalition qui ne tiennent pas leurs engagements vis-à-vis du syndicat, il y en a d'autres qui ne veulent pas s'y affilier; de là une guerre à outrance; on cherche à ruiner les dissidents; on indemnise les usines qui font des pertes en vendant meilleur marché que celles qui sont en dehors du syndicat. Il en résulte des difficultés sans nombre et des récriminations entre les diverses branches de l'industrie; celles qui ont besoin de matières premières ou de produits à demi fabriqués se prétendent lésées par les syndicats, ce qui ne les empêche pas de se coaliser à leur tour contre les autres. La coalition des laminoirs a fait naître celle des hauts fourneaux.

Les syndicats contiennent toujours en eux-mêmes des germes de dissolution. Tout membre d'une coalition cherche à exploiter la situation à son avantage. On a remarqué que les syndicats ne sont guère favorables aux petits fabricants. L'engagement de ne pas vendre au-dessous des prix de la convention a en effet pour conséquence de concentrer les commandes dans les maisons de premier ordre. A prix égal, l'acheteur préférera toujours s'adresser aux grands établissements et délaissera les petits.

Il n'est pas toujours possible d'englober tous les producteurs dans un syndicat. Souvent les grandes usines restent en dehors et refusent d'aliéner leur liberté. Lors même que l'entente serait unanime, il y a toujours un danger, c'est de provoquer l'établissement de nouvelles usines; les capitaux sont aujourd'hui à l'affût des placements les plus rémunérateurs. Une industrie où les bénéfices sont trop élevés attire de nouvelles entreprises.

Mais ce qu'il faut conclure de l'étude des faits qui se sont si singulièrement développés depuis 1870, c'est que la concurrence seule est capable de déterminer par l'offre et la demande le vrai prix des choses, et que la

protection détruit les effets de la concurrence.

Dans un pays où prévaut la liberté commerciale, les coalitions sont donc moins dangereuses qu'ailleurs, parce qu'elles sont plus difficiles à organiser et que leur existence est plus précaire.

Le gouvernement et l'opinion publique n'ont qu'à laisser faire; les bénéfices considérables des syndicats attirent de nouveaux capitaux pour faire concurrence aux syndicats existants en stimulant l'importation au profit des consommateurs.

5.. Législation en France et à l'étranger.

En Allemagne, le gouvernement est favorable aux coalitions de producteurs. La Prusse leur donne des commandes de rails à l'exclusion de l'étranger, même lorsque les prix étrangers sont plus bas; elle affilie les usines de la couronne à des syndicats. La politique allemande est autoritaire; les socialistes d'État accueillent les producteurs qui se coalisent comme des alliés; ils se figurent que les coalitions sont un remède contre le chômage et qu'en régularisant la production, elles la maintiennent à un niveau constant, ce qui permet d'entretenir une population ouvrière normale dont le nombre n'est pas soumis à des variations cruelles.

En France, l'article 419 du Code pénal est toujours en vigueur.

« Tous ceux qui, par des faits faux ou calomnieux semés à dessein dans le public, par des sous-offres faites au prix que demandaient les vendeurs eux-mêmes, par réunion ou coalition entre les principaux détenteurs d'une même marchandise ou denrée, tendant à ne pas la vendre ou à ne la vendre qu'un certain prix, ou qui par des voies ou moyens frauduleux quelconques, auront opéré la hausse ou la baisse du prix des denrées ou marchandises ou des papiers et effets publics, au-dessus ou au-dessous des prix qu'aurait déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce, seront punis d'un emprisonnement d'un an au moins et d'une amende de 500 à 10,000 francs ».

L'article 420 porte la peine d'emprisonnement à deux mois au moins et deux ans au plus et l'amende à 1000 francs au moins et 20,000 francs au plus, si ces manœuvres ont été pratiquées sur grains, grenailles, farines, substances farineuses, pain, vin, ou toute autre boisson.

Dans l'ancienne législation française, on punissait du bannissement et de la confiscation « la convention secrète faite entre marchands de ne vendre leurs marchandises que dans un certain temps et à un prix déterminé ». Cette mesure avait pour but de protéger le monopole officiel des corporations.

On ne peut créer librement des coalitions industrielles en France que depuis la loi du 21 mars 1884, qui a abrogé la loi des 14-27 juin 1791 et l'article 416 du Code pénal, qui a établi que les articles 291, 294 du Code pénal et la loi du 18 avril 1834 ne sont pas applicables aux syndicats professionnels. Mais si les lois de 1864 et de 1884 ont heureusement modifié la situation des coalitions qui ont pour but de produire la hausse ou la baisse des salaires, elles n'ont pas modifié la situation de celles qui tendent à produire la hausse ou la baisse du prix des marchandises, puisque, comme celles-ci, elles ont laissé subsister dans son entier l'article 419 du Code pénal de 1810.

En Angleterre, la liberté des coalitions commerciales, déjà proclamée par un Acte de 1772, a été formellement reconnue par la loi du 4 juillet 1844, qui abolit totalement les délits d'accaparement et de monopole.

En Belgique, on a remplacé les articles 419 et 420 par l'article 311 du Code pénal belge, en 1866 : « Les personnes qui, par des moyens frauduleux quelconques, auront opéré la hausse ou la baisse du prix des denrées ou marchandises ou papiers et effets publics, seront punies d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 300 à 10,000 francs.

« L'abrogation partielle de l'art. 419 du Code pénal, a dit le rapporteur de la loi à la Chambre belge, aura l'avantage de ne pas permettre que le commerce soit inquiété ; elle contiendra en outre cet utile enseignement que la loi divorce avec des préjugés qui n'ont que trop souvent conduit à des actes coupables..... La libre concurrence détruit plus facilement les hausses factices que toutes les dispositions des lois ».

La législation française est un reste des préjugés de l'ancien régime, car elle suppose qu'un tribunal peut déterminer quel est le prix d'un produit résultant de la loi de l'offre et de la demande. Le Code pénal français est absurde au point de vue économique ; il est en même temps impuissant, les rares exemples de l'application de l'art. 419 suffisent à le prouver.

Aux États-Unis, où les abus sont le plus criants, on cherche également le remède dans une législation répressive, alors qu'il serait facile de prévenir les abus en supprimant la cause même du mal, qui est la protection douanière.

Un abaissement de tarifs serait plus efficace que toutes les lois pénales.

Il est inutile de demander qu'on établisse de nouvelles sanctions pénales, qu'on en appelle à l'État pour réprimer les abus dont on souf-

tre. Il suffit de réclamer l'abandon d'un régime aussi immoral que celui de la protection, qui fausse tout ce qu'il touche, qui, sous prétexte d'écarter la concurrence étrangère, sacrifie les consommateurs au monopole des industries coalisées.

Dans un pays de liberté commerciale, la sanction des fautes du commerce et de l'industrie dépasse tout ce que le Code pénal peut imaginer. Quel tribunal pourrait imposer des amendes comparables aux pertes pécuniaires énormes, se chiffrant par dizaines de millions et plus, que subissent le plus souvent les auteurs des accaparements, quand ils ne sont pas soustraits aux justes conséquences de leurs actes par les faveurs exceptionnelles que la protection leur a accordées ?

A. Raffalovich.

Bibliographie

[illegible] *Les coalitions commerciales d'aujourd'hui*. Paris, [illegible]. — A. Raffalovich, *Les coalitions de producteurs*. Paris, [illegible]. — Kl[illegible], *Die Kartelle*. Innsbruck, [illegible]. — J. [illegible], *Industrial Liberty*. New York, [illegible]. — [illegible], *Economic and social aspects of Trusts*. New York, 1889. — *Report of the committee of the Senate of New York on the investigation relative to Trusts*, 1888. — *Report of the committee on manufactures, house of representatives of the United States, in relation to Trusts*, 1888. — *Report of the select committee appointed to investigate and report upon alleged combination in trade, manufactures in Canada*, 1888.

[illegible] *Les coalitions de producteurs, les accaparements* [illegible] Le Droit 1er et [illegible] mai [illegible]

ACCIDENTS DU TRAVAIL. — V. **Assurances, Intervention de l'État, Travail.**

ACQUIT-A-CAUTION. — L'acquit-à-caution est le certificat qui est délivré par la *douane* (voy. ce mot) au moment de l'importation de certains produits bruts de provenance étrangère : il indique la quantité, la nature de ces produits et aussi la nature des produits fabriqués par la sortie desquels l'importation doit être compensée, et dans quel délai. Il doit être représenté lors de l'exportation de ces produits, pour la vérification de la régularité de l'opération.

En vertu de la loi du 5 juillet 1836, diverses matières premières, telles que les métaux que le législateur avait particulièrement en vue, peuvent être introduites en France sans payer de droits de douane, à la condition qu'elles soient transformées et destinées à l'exportation. Voici quelles formalités nos industriels doivent accomplir pour bénéficier de cette disposition. Une usine métallurgique du centre de la France, le Creusot par exemple, reçoit d'Égypte ou du Brésil la commande d'un pont métallique ou de tuyaux de drainage en fonte représentant 1000 tonnes. Le directeur de l'usine demande au ministre du commerce l'autorisation de faire venir de l'étranger 1000 tonnes de fonte ou d'acier en franchise des droits de douane, à la charge par lui de réexporter, dans le délai de six mois, la même quantité de matière sous forme de pont ou de conduites de drainage. Cette pièce, ou plutôt la série de pièces nécessaires à cette formalité, constitue ce qu'on appelle l'acquit-à-caution. La compensation doit être rigoureusement exacte. Il n'est pas même tenu compte des déchets de fabrication.

Ce système est, comme on le voit, une des applications du régime dit des Admissions temporaires (voy. ce mot).

En ce qui concerne les métaux, le régime de l'admission temporaire a donné lieu à de nombreuses controverses et subi diverses modifications. Dès le lendemain de la promulgation de la loi, une question s'est posée. On s'est demandé si le métal introduit en franchise devait être rigoureusement le même que celui qui ressort sous forme de produit fabriqué. Le fabricant, dans l'exemple qui nous occupe, a-t-il le droit de faire sortir une quantité quelconque de fonte égale à la fonte importée ? En d'autres termes, doit-il y avoir identité absolue ou simplement équivalence ? De là deux systèmes qui tour à tour ont prévalu dans nos assemblées parlementaires et dans le gouvernement. Pendant plus de trente ans, divers décrets et règlements d'administration publique ont formellement reconnu l'équivalence en ce qui regarde la fonte. Les fers, au contraire, ont été placés, depuis 1870, sous le régime de l'identique. Le décret du 9 janvier 1870 a prescrit le transport du fer importé jusqu'à l'usine qui a fait la demande d'admission temporaire et doit transformer ce produit. C'est ce qu'on a appelé l'obligation du convoyage à l'usine.

Seules, les fontes restent soumises à l'équivalent, avec cette restriction que les fontes de moulage ne peuvent être importées pour la sortie d'objets en fonte moulée, et les fontes d'affinage pour la sortie d'objets en fer et en acier. Ce régime a été modifié par le décret du 24 janvier 1888, rendu sur la proposition du Conseil supérieur du commerce. L'article 1er de ce décret est ainsi conçu : « Les fontes d'affinage admises temporairement en franchise devront être transportées dans les usines autorisées à les mettre en œuvre. Le service des douanes prendra les mesures nécessaires pour assurer l'arrivée de ces produits à destination ».

Revenons maintenant aux acquits-à-caution. Un constructeur du Centre a obtenu l'autorisation de faire entrer en franchise une quantité déterminée de fonte étrangère.

Est-il obligé de se servir de son pouvoir ou peut-il le céder à un de ses confrères placé près de la frontière et qui, par conséquent, aura moins de frais à faire pour le transport de la matière à son usine? La loi reconnaît au porteur du pouvoir le droit de s'en dessaisir, mais à la condition que l'acheteur agisse au nom et pour le compte du fabricant autorisé qui, par procuration, déclare que, dans le délai de six mois, la fonte importée au nom de l'exportateur sera expédiée sous forme de produit manufacturé. Cette opération constitue ce qu'on appelle le trafic des acquits-à-caution. Pourquoi est-elle devenue dans la pratique d'un usage constant? Parce qu'elle est à la fois simple et profitable aux intérêts généraux du pays et des particuliers. L'importateur des contrées limitrophes de la frontière a, en effet, intérêt à acheter le pouvoir du fabricant du Centre, car s'il importait à son nom, il payerait le droit de 15 francs par tonne, tandis qu'il achète le pouvoir à un prix inférieur au droit de douane. Il bénéficie donc de l'écart qui existe entre ce droit de douane et le prix d'achat.

De son côté, le constructeur du Centre a intérêt à vendre son pouvoir, parce que la somme qu'il en retire diminue d'autant son prix de revient et que que, sans ce bénéfice, il ne pourrait exporter, tellement les conditions de la concurrence sont devenues pressantes. Il économise aussi les frais de transport, car il trouve dans la région une quantité équivalente de fonte sans avoir à solder les frais de transport par canaux et par chemins de fer, frais qui dans certains cas absorberaient les bénéfices de l'entreprise.

Ce régime des acquits-à-caution et de l'équivalent a provoqué de nombreuses réclamations, surtout de la part des industriels de l'Est. On lui a reproché d'encombrer le marché national de produits étrangers. Cet argument ne résiste pas à l'examen, puisque la quantité de fonte introduite est compensée par une quantité égale de fonte exportée. Chaque tonne de fonte qui sort de Marseille ou de Bordeaux sous forme de produit fabriqué dégage d'une quantité au moins égale le marché des fontes de l'Est. Bien plus, la quantité de fonte exportée est toujours supérieure à la quantité introduite, puisqu'il faut tenir compte des déchets de transformation et de fabrication qui, dans certains cas, sont considérables. Les chiffres d'ailleurs démontrent que le système de l'équivalence a été pour le moins aussi favorable aux constructeurs du Centre qu'aux producteurs du bassin de l'Est. Ainsi, le groupe métallurgique de Meurthe-et-Moselle, qui produisait 226,925 tonnes de fonte en 1874, en a produit 735,684 en 1886, soit une augmentation de 224 p. 100. Pendant le même espace de temps, les groupes du Nord, de la Champagne, de la Loire, du Sud, du Centre et de l'Ouest, qui produisaient 1,196,382 tonnes en 1874, ont vu leur production tomber à 774,000 tonnes en 1886. La diminution est de 424,210 tonnes, soit 35 p. 100. Le développement extraordinaire du groupe de Meurthe-et-Moselle prouve combien peu le régime de l'équivalent, absolument indispensable aux exportateurs des autres régions, a profité à ceux qui en demandent aujourd'hui la suppression.

La Chambre cependant leur a donné gain de cause en 1888, au moins en ce qui regarde les fontes d'affinage. C'est une faute. Le régime des acquits-à-caution avec le système de l'identique a fait ses preuves; il a permis à une industrie essentiellement d'exportation de vivre et de prospérer sous un régime de compression; loin d'être contraire aux intérêts du trésor, il a contribué à en accroître les ressources, puisqu'il a donné un aliment nouveau à l'activité nationale et procuré à nos ouvriers un travail qui aurait été excuté à l'étranger. Un fait d'ailleurs domine toutes les discussions, c'est que, sans le système des acquits-à-caution, aucun de nos établissements métallurgiques de l'Ouest, du Centre et du Midi ne pourrait prospérer ni même subsister. Or, est-il d'une bonne politique économique et financière de ne laisser subsister que les centres métallurgiques placés à notre frontière du Nord-Est? Est-il prudent, à quelque point de vue que l'on se place, de paralyser l'essor de nos établissements de l'intérieur qui emploient un grand nombre de bras et qui, à un moment donné, peuvent rendre au pays d'inappréciables services pour l'approvisionnement de notre matériel de guerre? A une époque où l'on cherche à tout prix des débouchés pour notre commerce extérieur, il serait absolument illogique de tarir le courant d'exportation de nos produits métallurgiques.

Georges Michel.

ACT TORRENS — V. Propriété foncière.

ACTE DE NAVIGATION.

SOMMAIRE

1. Définition.

On désigne sous ce titre deux célèbres statuts anglais, rendus vers la même époque

1651-1660) et créant à la marine anglaise une situation privilégiée.

L'Acte de navigation a été abrogé en 1849; son étude ne présente donc plus qu'un intérêt historique; mais le rôle qu'il a joué dans l'histoire politique et économique de l'Angleterre, son influence sur la législation des autres pays lui marquent une place dans ce Dictionnaire.

Nous allons donc, après avoir rappelé sommairement ses origines et son objet, l'étudier dans ses dispositions essentielles et dans les altérations qu'il a subies. Nous nous demanderons ensuite s'il a eu pour l'Angleterre les heureuses conséquences qu'on s'en était promises.

2. Origines et objets de l'Acte de navigation.

On trouve le germe de l'Acte de navigation dans plusieurs règlements maritimes rendus sous les rois antérieurs à la première révolution d'Angleterre. C'est à Cromwell, pourtant, que l'on attribue généralement son établissement. Sous le protectorat de Cromwell, le Long Parlement rendit en 1650 un premier Statut, interdisant aux navires étrangers le commerce avec les colonies anglaises, à moins qu'ils n'eussent obtenu une licence du Conseil d'État. Cet Acte, conçu dans des vues assez étroites, avait pour objet d'atteindre les habitants des îles à sucre, qui, tenant pour Charles II, résistaient au Parlement. Il mettait obstacle au commerce lucratif que ces colonies faisaient avec les Hollandais et affaiblissait ces derniers, rivaux redoutés de la marine anglaise. L'année suivante, la prohibition fut étendue au commerce avec la métropole par l'Acte de 1651. Les auteurs ne sont pas d'accord sur l'objet de ce nouveau Statut. Plusieurs écrivains ont prétendu qu'il avait principalement pour but de mortifier les Hollandais, qui avaient méprisé l'alliance de Cromwell. Si l'on en croit au contraire Rapin-Thoiras, l'Acte de navigation fut voté par le Parlement dans le dessein de perdre Cromwell. Dans les prévisions du Parlement, il était destiné à amener une guerre maritime avec la Hollande. On devait trouver ainsi dans la nécessité d'augmenter les forces navales, tout en ménageant les ressources du pays, un prétexte à licencier l'armée de terre, principale force de Cromwell. D'après David Hume, la guerre devait surtout servir de dérivatif aux agitations intérieures. Quoi qu'il en soit, ces raisons n'existaient plus lorsque l'Acte de 1660, rendu sous la première année du règne de Charles II, fut substitué aux deux Statuts primitifs. Le but avoué et reconnu de l'Acte nouveau était d'encourager la marine britannique, en créant à son profit un monopole et de ruiner la marine hollandaise, alors la première du monde. Voyons par quelles dispositions on atteignait ce double but.

3. Analyse de l'Acte primitif.

L'Acte de navigation de 1660 se rapporte à 5 objets différents, classés habituellement de la manière suivante :

1° Le cabotage; 2° La pêche; 3° Le commerce avec les colonies; 4° Le commerce avec les pays d'Europe; 5° Le commerce avec les pays hors d'Europe.

Le cabotage était réservé aux navires anglais. La pêche restait libre, mais les produits de la pêche étrangère étaient frappés d'un double droit.

Le commerce avec les colonies anglaises et des colonies entre elles était réservé aux seuls navires anglais. Ce n'était que l'application du principe généralement admis à cette époque qui excluait les étrangers de tout commerce avec les colonies. La législation anglaise était même à cet égard plus libérale que la législation française; à la différence de celle-ci, elle accordait aux colonies une sorte de réciprocité.

En ce qui concerne le commerce avec les pays d'Europe, l'Acte de navigation décidait que les produits européens ne pouvaient être importés en Angleterre que sous le pavillon anglais ou sous celui du pays de provenance ou d'expédition appelé, par abréviation, *pavillon de la puissance.* Cette prohibition n'était pas générale, l'exclusion des tiers était restreinte à un certain nombre de produits, appelés depuis *articles énumérés d'Europe* ou *marchandises énumérées*. Ces produits, au nombre de 18 dans l'Acte de 1660, étaient ceux qui offraient à la marine anglaise le fret le plus avantageux. L'énumération de ces articles et leur nombre furent modifiés plus tard. Dans les Actes de 1825 et de 1845, on en trouve 28.

En fait, les importations furent presque toutes faites par navires anglais. Car la Hollande, seule puissance qui eût alors une marine importante, n'était pas un pays de production, et les pays qui auraient pu exporter en Angleterre des produits nationaux n'avaient qu'une faible marine marchande. La France, notamment, ne possédait en 1661 que 200 navires. D'ailleurs, le « pavillon de la puissance » n'était pas traité sur le même pied que le pavillon anglais. L'Acte de navigation trouvait sur ce point son complément dans le *bill des droits* ou *tarif des droits* de 1652, en vertu duquel les importations sous pavillon étranger, quel qu'il fût, étaient frappées d'une surtaxe constituant le plus

souvent un double droit. Cette aggravation de l'Acte de navigation a excité plus de plaintes et provoqué plus de représailles que l'Acte lui-même. Grâce aux traités de navigation, le bill des droits a disparu avant l'Acte de navigation lui-même.

Le cinquième objet de l'Acte de navigation était le commerce avec les pays hors d'Europe. Il était réservé complètement au pavillon anglais. La prohibition parait donc ici plus absolue, puisque le « pavillon de la puissance » même était exclu. Ce n'était pourtant que l'application du principe de l'exclusion des tiers déjà posé pour le commerce avec les puissances européennes. A cette époque, les nations d'Asie, d'Afrique et d'Amérique n'avaient point de marine qui leur fût propre ; la prohibition aboutissait donc simplement à l'exclusion du tiers pavillon. Par application du même principe, la Moscovie et la Turquie, puissances sans marine, étaient assimilées aux puissances de l'Asie.

Le monopole de la marine anglaise était pourtant plus complet à l'égard du commerce avec les pays hors d'Europe. Il ne portait plus seulement en effet sur les marchandises énumérées comme en cas de commerce avec les pays d'Europe, mais bien sur les produits de toute nature.

Telles étaient les dispositions essentielles de l'Acte de navigation, mais celles-ci en supposaient nécessairement d'autres. Comme l'Acte de navigation créait un monopole pour la marine anglaise, il fallait définir la nationalité des navires et en régler les conditions. Aux termes de l'Acte, n'étaient considérés comme anglais que les navires appartenant entièrement à des sujets anglais et dont le capitaine et les trois quarts de l'équipage étaient anglais. En ce qui concerne le cabotage, il fallait même que l'équipage fût entièrement anglais. A l'origine, le navire pouvait être de construction étrangère ; plus tard, cette tolérance cessa.

Les dispositions que nous venons d'analyser furent maintenues presque sans changements pendant 130 ans, c'est-à-dire jusqu'à la fin du siècle dernier. A partir de la guerre de l'indépendance américaine et de la proclamation de cette indépendance, l'Acte de navigation subit au contraire de nombreuses altérations jusqu'au jour où il fut définitivement rapporté (1849).

4. Modifications successives

La déclaration de l'indépendance des États-Unis créait une situation nouvelle. Les États-Unis américains, devenus puissance indépendante, perdaient leurs anciens privilèges coloniaux et tombaient sous l'application de l'Acte de navigation, c'est-à-dire qu'en leur qualité d'État américain, ils étaient exclus de tout commerce avec l'Angleterre. Jamais le nouvel État n'eût consenti à abandonner ainsi aux navires anglais la totalité des transports ; il eût par voie de représailles fermé ses ports aux navires anglais. Il fallait donc que l'Acte de navigation fléchit. On assimila les États-Unis aux puissances européennes et les navires américains furent admis à importer en Angleterre les produits américains. Pour des motifs analogues, cette dérogation fut étendue plus tard aux anciennes colonies espagnoles de l'Amérique du Sud, devenues États libres, et à la République noire d'Haïti.

L'émancipation de l'Amérique du Nord devait avoir d'autres conséquences. Dans l'intérêt des Antilles anglaises, accoutumées à compter sur les approvisionnements venus de l'Amérique du Nord, il fallut autoriser le nouvel État à commercer avec ces colonies. Cette dérogation était plus grave que la première, en ce qu'elle atteignait le principe même de l'Acte de navigation.

A cette époque commença, entre l'Angleterre et son ancienne colonie, une guerre de tarifs qui ne devait cesser qu'en 1815. Les Américains demandaient que le bill des droits ne fût plus appliqué aux marchandises importées sur leurs navires. Le refus de l'Angleterre eut pour conséquence l'adoption par le Congrès américain d'un Acte de navigation correspondant, sous certains rapports, à l'Acte anglais, mais plus élastique en ce que le gouvernement pouvait en suspendre les effets, toutes les fois que des arrangements conclus avec d'autres peuples l'exigeaient. Grâce à cet Acte, toutes relations commerciales cessèrent entre l'Angleterre et l'Amérique, au point que le tonnage anglais dans les ports américains tomba, en 1811 et 1812, à 1,000 tonneaux après avoir dépassé, en 1790, 218,000 tonneaux. Cette situation ne pouvait durer ; la guerre éclata, elle fut heureusement de courte durée et aboutit, en 1815, à un traité de commerce et de navigation, basé sur le principe de la réciprocité et de l'égalité des droits.

L'exemple donné par l'Amérique fut bientôt suivi par d'autres pays. Un traité semblable au traité anglo-américain de 1815 fut conclu en 1823 avec la Prusse. Mais déjà l'Acte de navigation était battu en brèche de toutes parts. L'année précédente, 1822, sur la proposition du ministère, dans lequel se trouvait R. Huskisson, le parlement anglais avait adopté un bill autorisant le gouvernement à conclure, sur la base de la réciprocité, des traités de navigation avec les différentes

puissances. En vertu de ce bill, plusieurs traités furent conclus.

Toutes ces altérations successives de l'Acte de navigation nécessitaient une refonte. L'Acte de 1660 fut remplacé par celui de 1825, renouvelé lui-même en 1833 et en 1845. Ces actes ne changeaient rien aux principes posés dans l'Acte primitif, mais ils admettaient tant d'exceptions que la règle restait lettre morte.

Malgré les profondes atteintes qu'il avait subies, l'Acte de navigation trouvait encore, dans la nation et dans le parlement anglais, de nombreux partisans et d'ardents défenseurs; il était pourtant destiné à disparaître bientôt. C'est à Huskisson et à sir Robert Peel que revient l'honneur d'avoir porté les premiers coups à l'Acte de navigation, c'est grâce à lord John Russell qu'il fut définitivement rapporté en 1849.

En vertu du bill de 1849, exécutoire depuis le 1er janvier 1850, les navires de tous les peuples furent admis dans les ports de la Grande-Bretagne et dans ceux de ses colonies sur le même pied que les navires anglais. Quelques prescriptions de l'Acte de navigation étaient maintenues: celles concernant les conditions nécessaires pour qu'un navire fût considéré comme anglais, celles qui réservaient aux navires anglais le privilège du cabotage; ces restrictions ont disparu à leur tour. Depuis 1854, le cabotage est devenu libre et l'Acte sur la marine marchande (*merchant shipping Act*) de 1854 a décidé qu'il suffisait, pour qu'un navire fût considéré comme anglais, qu'il appartînt en entier à des sujets anglais; on ne trouve plus les restrictions relatives à la composition de l'équipage.

Les derniers vestiges du célèbre statut anglais ont donc disparu; mais sa longue existence a eu sur l'histoire économique de l'Angleterre une influence qui, pour avoir été souvent exagérée, n'en est pas moins certaine. Il nous reste à essayer de déterminer le rôle que l'Acte de navigation a joué dans le prodigieux développement de la marine britannique.

5. Effets de l'acte de navigation.

Au XVIIe siècle, la Hollande était le principal entrepôt des produits de l'Inde et de l'Europe. Sa marine marchande effectuait la moitié des transports maritimes du monde entier. Les 9/10 du commerce anglais se faisaient par navires hollandais; la puissance maritime de la Hollande était donc le premier obstacle au développement de la marine anglaise. L'Acte de navigation était destiné à renverser cet obstacle et il semble bien avoir eu, à cet égard, les effets qu'on en attendait.

Il enlevait aux armateurs hollandais leur principal client et, fait plus grave pour la Hollande, il donnait en même temps aux autres pays un exemple qu'ils ne devaient pas tarder à suivre. L'Acte de navigation fut le premier coup porté à la prospérité un peu factice de la Hollande; la marine hollandaise perdit peu à peu de son ancienne puissance et l'Angleterre fut débarrassée de sa rivale la plus redoutée.

L'Acte de navigation a donc atteint ce premier but, mais dans la pensée de ses auteurs il avait un second objet. Il devait encourager la marine anglaise en créant à son profit un monopole. En effet, l'Acte de navigation, réservant à la marine anglaise le droit de commercer avec les colonies anglaises, donnait un intérêt immédiat et considérable au développement colonial de l'Angleterre; il rendait même ce développement indispensable. Toutefois, il faut observer que la situation géographique de l'Angleterre qui, la mettant à l'abri des invasions, lui permettait de porter toute son attention sur l'Asie et le Nouveau-Monde, et la politique habile et persévérante de ses gouvernements, ont plus fait dans ce but que l'Acte de navigation. Si les Anglais avaient échoué dans leurs tentatives d'expansion coloniale, l'Acte de navigation qui enlevait à la marine ses débouchés en Europe serait devenu une cause de ruine. C'est ainsi que les mesures de protection prises par Colbert en faveur de la marine française restèrent bienfaisantes tant que notre empire colonial fut prospère, et que la perte de nos colonies devint le point de départ de la décadence de notre marine.

Si l'on cesse de s'occuper du seul intérêt de la marine pour envisager celui des autres branches du commerce et de l'industrie, on peut se demander si les avantages obtenus d'une part ont suffisamment compensé les graves dommages que l'Acte de navigation a causés de l'autre. Il est facile de comprendre que la marine marchande a dû grandir aux dépens de toutes les autres branches du commerce. « L'Acte de navigation, a dit Adam Smith, n'est pas favorable au commerce étranger ou à l'accroissement de cette opulence dont ce commerce est la source... Néanmoins, ajoute-t-il, comme la sûreté de l'État est d'une plus grande importance que sa richesse, l'Acte de navigation est peut-être le plus sage de tous les règlements de commerce de l'Angleterre. » Ceci revient à dire qu'au point de vue économique la mesure était détestable, mais qu'elle se justifiait au point de vue politique et qu'elle avait produit, pendant un certain temps, d'heureux résultats pour la grandeur britannique.

Mais une fois le premier élan donné à la marine, lorsque la puissance coloniale de l'Angleterre fut arrivée à son apogée, les restrictions de l'Acte de navigation devenaient pour la marine elle-même une entrave. A mesure que l'on a dû se relâcher des prescriptions sévères de l'Acte de navigation, la grandeur maritime de l'Angleterre, au lieu de décliner, n'a fait qu'augmenter; à tel point que le tonnage brut des vaisseaux anglais a quadruplé depuis 1840, qu'il s'élevait en 1888 à plus de 11 millions de tonneaux et que les navires anglais entraient pour 52 p. 100 dans le mouvement de la navigation du monde entier.

Cela prouve une fois de plus que les mesures de protection peuvent bien pendant un temps favoriser une industrie naissante, mais qu'elles ne tardent pas à devenir un embarras. Il faut alors, suivant l'expression de Colbert, « se débarrasser de ces béquilles ». La marine anglaise a jeté les siennes et n'en est devenue que plus prospère.

ACTUAIRE. — Les « actuaires » sont des fonctionnaires des compagnies d'assurances sur la vie, en Angleterre aux Etats-Unis et, depuis quelques années, en France, chargés de les renseigner sur toutes les questions qui se rattachent aux tarifs, aux primes et aux évaluations de contrats, et dans lesquelles les calculs à faire sont basés sur la science des mathématiques et des finances, ou sur l'application des lois de la probabilité, quant à l'appréciation des éventualités qui sont liées à la durée de la vie et à l'intérêt de l'argent.

Dans ce sens, ce terme définit une classe distincte d'hommes professionnels. Mais il est aussi, dans un sens dérivé, étendu à quelques employés investis de fonctions analogues dans les bureaux du gouvernement et à certains fonctionnaires dans les caisses d'épargne.

Le titre d'*actuary* est en outre une ancienne désignation, en Angleterre, du fonctionnaire de l'assemblée du clergé, provenant de ce qu'il convertit en « actes » les délibérations de ces corps, ou plutôt de ce qu'il les enregistre, de la même manière que l'*actuar* (fonctionnaire des cours de justice en Allemagne) veille à la promulgation de leurs décrets.

Pour l'origine de ce terme dans l'ancienne Grèce et à Rome, consultez *passim* les *Methods of reasoning in matters of politics*, de sir George Cornwall Lewis.

ADJUDICATION. — V. Régie

ADMISSION TEMPORAIRE. — On entend par admission temporaire une série d'opérations qui ont pour but de placer le fabricant, pour l'achat de ses produits bruts destinés à être transformés en marchandises, qui plus tard soient exportées, dans la situation où il se trouverait si les lignes de douanes n'existaient pas. Ce régime a été inauguré par la loi du 5 juillet 1836 [1], dont les dispositions principales aboutissent à affranchir de droits de douane les matières premières venant de l'étranger, à la condition que ces matières soient transformées et réexpédiées à l'étranger sous leur nouvelle forme. Ainsi, un constructeur du centre de la France fait venir de Belgique 1000 tonnes de fonte destinée à la confection d'un pont métallique qu'il s'est engagé à construire en Serbie, par exemple. Ces 1000 tonnes seront dispensées du droit qui frappe les fontes étrangères à l'entrée, à la condition que, dans un délai déterminé, elles soient compensées à la sortie par une quantité de tonnes rigoureusement égale à la quantité introduite. (V. Acquit-a-caution). De même, un fabricant de soieries mélangées de Lyon fait venir d'Angleterre des fils de coton. Ces fils sont exempts de droits de douane à la condition que dans un délai stipulé d'avance ces fils de coton figurent dans les tissus exportés.

Pendant longtemps, l'admission temporaire fut peu pratiquée, par suite d'entraves apportées par la législation douanière. La loi de 1836 est restée, surtout en ce qui concerne les tissus, à l'état de lettre morte. En 1861 seulement, un décret en date du 13 février a autorisé l'admission temporaire des tissus de coton écrus destinés à être teints ou imprimés pour l'exportation. Plus tard le bénéfice de l'admission temporaire a été aussi étendu aux tissus de laine et de lin. Le décret de 1861 souleva immédiatement de violentes récriminations dans le camp protectionniste. Ces récriminations prirent un caractère tellement aigu qu'en 1868 le gouvernement crut devoir ouvrir une Enquête. Des faits produits à cette Enquête il ressortit que le décret de 1861, sans avoir donné tous les résultats qu'on en attendait, avait eu néanmoins une influence heureuse sur nos exportations de ces tissus, puisque de 3 millions de kilogrammes en moyenne, pendant les trois années 1858 à 1860, elles avaient dépassé, de 1865 à 1867, 4 200 000 kilogrammes, malgré

1. L'article 5 de cette loi est ainsi conçu : « Des ordonnances royales pourront autoriser, sauf révocation en cas d'abus, l'importation temporaire des produits étrangers destinés à être fabriqués ou à recevoir en France un complément de main-d'œuvre, et qu'on s'engagera à réexporter ou à rétablir en entrepôt dans un délai qui ne pourra excéder six mois. »

le ralentissement occasionné par la guerre de la Sécession.

Les choses restèrent en l'état; mais en 1870, un décret rendu le 9 janvier, sur la proposition de M. Buffet, alors ministre des finances, abrogea les dispositions du décret de 1861 et stipula que le régime des admissions temporaires serait supprimé dans le délai de quatre mois. Cette mesure s'expliquait d'autant moins que l'admission temporaire des tissus n'avait donné lieu à aucune irrégularité. Toutes les pièces importées avaient été réexportées identiquement. Le Conseil supérieur du commerce protesta contre le décret du 9 janvier, qui d'ailleurs n'eut aucune suite. Les choses se maintinrent ainsi jusqu'en 1883.

Alors intervint un décret en date du 18 septembre, qui stipulait que les fils de coton écrus, simples ou retors des numéros 50 et au-dessus destinés à la fabrication des mousselines et des tissus de soie et coton, pourraient être admis temporairement en franchise à la condition que ces tissus fussent destinés à la réexportation et qu'ils fussent soumis à une vérification scientifique déterminant pour chaque espèce de fils employée le numéro de finesse effectif après séparation de l'apprêt et de la teinture et dessiccation à l'absolu. Ce décret, en apparence libéral, ne changeait rien au fond à la situation, les fabricants de mélangés n'employant guère que les filés au-dessous du numéro 50. Ils demandèrent donc que le bénéfice de l'admission temporaire fût accordé à tous les numéros. Cette réclamation, portée à la tribune dans la séance de la Chambre du 20 juillet 1885, donna lieu à un débat très nourri entre les partisans de la politique économique libérale et les représentants du protectionnisme. La victoire resta à ces derniers.

Comme on le voit, la loi de 1836 n'a pas donné tous les résultats qu'en attendaient ses auteurs. Le législateur s'était contenté de poser un principe, laissant aux générations futures le soin d'en varier les applications suivant les besoins de l'industrie et du commerce. Ces applications n'ont été encore que partielles et précaires. On ne saurait trop le regretter ; car au point de vue des principes aussi bien qu'au point de vue des intérêts, l'admission temporaire constitue un incontestable progrès. C'est grâce à elle, en effet, que nos fabricants peuvent lutter sur les marchés étrangers, qui leur seraient fermés s'ils étaient obligés d'acquitter des droits de douane exagérant le prix de revient. Elle procure du travail à nos ouvriers et favorise le transit sur nos voies de transports. Loin donc d'en restreindre les effets, un gouvernement soucieux des intérêts du pays devrait au contraire en multiplier les applications.

Georges Michel.

AFFINAGE. — V. **Garantie, Métaux précieux, Monnaie (Fabrication).**

AGENTS DE CHANGE.

SOMMAIRE

1. Définition et rôle.

La nécessité d'intermédiaires dans les transactions s'est imposée de bonne heure, dès que l'organisme économique est sorti des premières phases de son développement.

Leur mission technique est de trouver pour l'acheteur ou le vendeur la *contre-partie*, de mener à conclusion les affaires pour le compte de tiers, sans y participer en leur nom personnel. Leur fonction économique consiste surtout, sur les grandes places, à concentrer dans leurs mains l'offre et la demande et, en se mettant en rapport entre eux, à établir l'équilibre entre l'achat et la vente. Ils se meuvent dans un cercle plus restreint, plus local que le commissionnaire. Leurs services sont rendus sur place.

L'intervention des intermédiaires a pour conséquence d'économiser une perte de temps et des frais de déplacement à ceux qui veulent vendre et acheter. Ils perçoivent, en échange du service rendu, une rémunération qu'on nomme *courtage* et qui est fixée soit par l'usage, soit par règlements administratifs. Sans les intermédiaires, si les négociants et les spéculateurs étaient contraints de chercher eux-mêmes leurs contre-parties, les transactions seraient beaucoup moins nombreuses. Il y a avantage général à ce qu'un tiers se charge de rapprocher l'acheteur du vendeur; c'est ce qui justifie les professions de courtier et d'agent de change. Leur existence est un exemple de la division du travail.

2. Historique.

L'origine des courtiers et agents de change remonte à une époque qu'on ne saurait préciser. Elle a dû précéder l'établissement des Bourses. En France, les vestiges qui nous sont parvenus d'agents intermédiaires pour le commerce remontent assez loin dans l'his-

toire. Le premier acte législatif qui témoigne de leur existence est une ordonnance de Philippe le Bel, de 1304; elle atteste l'existence d'intermédiaires légaux sous le nom de *courratiers* pour le change et les denrées. Une seconde ordonnance (21 juillet 1305) établit quatorze *courratiers* de change royaux, ayant le droit exclusif de changer les monnaies et matières d'or et d'argent non monnayées. L'ordonnance de janvier 1312 renferme une sorte de règlement concernant ces intermédiaires : il leur est défendu de faire le commerce des marchandises dont ils sont *courratiers*. En 1572, Charles IX créa des *courratiers* de change, denrées et marchandises, en titre d'office. Sous Henri IV (1595), un arrêt du Conseil défendait d'exercer l'état de courtier de change, banque et vente en gros de marchandises en aucune ville du royaume sous peine de punition corporelle et de cinq cents écus d'amende. On voulait écarter les gens sans aveu et offrir au commerce des intermédiaires dans la bonne foi desquels il pourrait avoir toute confiance. Le monopole était créé.

Le change, la négociation des effets et la vente des marchandises furent des opérations confondues et rentrant toutes dans les attributions des mêmes officiers.

Douze charges furent créées d'abord à Lyon et huit à Paris; Marseille et Rouen eurent quatre courtiers; la Rochelle, Tours et Bordeaux trois; Dieppe et Calais un seul. Le nombre des courtiers fut porté à trente par un édit de décembre 1638. La fonction étant achetée moyennant finance et devenant la propriété de l'officier, l'État s'interdisait d'en augmenter le nombre, pour ne pas nuire aux premiers institués. Cela n'empêcha pas de créer six nouveaux officiers en 1645.

Un arrêt du Conseil (2 avril 1639) substitua le nom d'agent de change à celui de courtier pour les officiers publics auxquels étaient confiées les opérations de banque et de change, réservant la dénomination de courtiers à ceux qui s'occupaient de la négociation des marchandises. La grande ordonnance de commerce de 1673 interdit aux agents de change et de banque de faire le change ou de tenir la banque pour leur compte particulier, sous leur nom ou sous des noms interposés, à peine de privation de leur charge et de 1 500 livres d'amende; elle déclare incapables d'être agents de change ceux qui auront fait faillite ou fait contrat d'atermoiements. Sous Louis XIII et dans les premières années de Louis XIV, les agents procuraient des emprunts aux fermiers généraux.

En 1705, Louis XIV créa des offices nouveaux dont vingt pour Paris, vingt pour Lyon, en les gratifiant de certains privilèges; mais comme prix, ils eurent à payer comptant 60 000 livres. En 1708, nouvelle création d'offices vendus 200 000 livres. En 1713, leur nombre est définitivement porté à soixante. L'arrêt de 1720 supprima l'hérédité et la vénalité des offices d'agents de change, qui ne purent plus exister qu'en vertu de commissions expédiées par le grand sceau; le principe du cautionnement est introduit. Les titulaires entrant en charge sont obligés de déposer à la Banque royale quinze actions de la Compagnie des Indes ou d'autres titres, avec défense de s'en défaire pendant toute la durée de leur commission. Le but de cette prescription était le placement forcé de quelques actions de Law. Les courtages étaient fixés à 1/8 p. 100 de la part de l'acheteur et du vendeur. La vénalité des offices fut rétablie en 1723; mais, faute d'acquéreurs, le conseil d'État, par son arrêt du 14 octobre 1724, commit, sans leur faire payer finances, et nomma soixante agents de change. Un arrêt de 1733 en réduisit le nombre à quarante; celui de 1775, rendu sous Turgot, le porta à cinquante et celui de 1781 le ramena à quarante, en exigeant un cautionnement de 60 000 livres. La déclaration royale du 19 mars 1786 rétablit les offices : soixante offices furent accordés à soixante personnes moyennant une finance de 100 000 francs; seulement les offices sont à vie, ils cessent d'être héréditaires. Le monopole fut supprimé par la Révolution et la profession devint libre, sous l'obligation de payer patente (loi du 8 mai 1791). Malheureusement cet état de choses dura peu. La loi du 28 vendemiaire an IV interdit les agents de change en fonctions sous l'empire de la loi de 1791 [1] et créa vingt-cinq commissions d'agents de change : vingt pour les opérations et négociations en banque ou papier sur l'étranger dans Paris, et cinq pour l'achat et la vente des espèces monnayées et de matières d'or et d'argent. Ces intermédiaires étaient tenus de déposer un cautionnement. Le nombre des commissions d'agents de change à Paris fut limité à quatre-vingts par l'arrêté du 3 messidor an IX. La loi du 28 avril 1816 rétablit les choses sur le pied de l'ancien régime : à la place de quatre-vingts commissions d'agents de change, il fut établi soixante offices transmissibles sous l'agrément du roi. En 1816, il n'y avait que cinquante titulaires en fonction; en 1809, l'empereur avait destitué dix-sept agents de change par suite des mauvaises affaires de

1. Le père de J. B. Say fut agent de change dans ces conditions.

Regnier, l'un d'eux ; d'autres avaient donné leur démission et n'avaient pas été remplacés. Louis XVIII nomma à titre gratuit dix nouveaux titulaires. Le cautionnement fixé à 60000 francs par l'arrêté de messidor an IX monta à 100000 francs (loi de 1805), puis à 125000 (loi de 1816), enfin à 250000 (décret de 1862). Ce n'est qu'à partir de 1816 que les charges commencèrent à avoir une valeur ; chaque titulaire ne la cède plus à son successeur que moyennant une prime. La première charge vendue le fut sur le pied de 300000 francs ; avant 1830, elles montèrent à 850000 francs ; après la révolution de Juillet, elles retombèrent à 250000 francs pour remonter à 950000 francs avant 1848. La révolution de 1848 les vit retomber à 400000 fr. Depuis lors, elles ont atteint et dépassé 2 millions de francs. En 1888, elles ont valu en moyenne une somme de 1700000 fr. environ. Dans ce prix sont compris : 1° le titre, c'est-à-dire le droit au monopole ; 2° le fonds de commerce, c'est-à-dire la clientèle.

A la fin de l'année 1800, dix valeurs étaient inscrites à la cote officielle. Au 31 décembre 1883, on trouvait tant au comptant qu'à terme 783 valeurs diverses admises aux négociations. Cependant le nombre des agents de change est resté immuablement fixé à soixante. La Bourse de Paris est la seule, de celles qui sont établies dans les grands centres financiers du monde, qui jouisse encore de la distinction de posséder une corporation privilégiée de soixante agents de change, investie d'un monopole légal. La force des choses a fait, il est vrai, une brèche dans ce monopole ; après avoir fait condamner jadis les coulissiers comme usurpateurs de leurs fonctions, les agents de change sont en état d'alliance presque cordiale avec eux.

3. Le monopole ; restrictions volontaires.

Le monopole des agents de change résulte de l'article 76 du Code de commerce. Ils ont seuls le droit de faire les négociations des effets publics et autres susceptibles d'être cotés ; de faire pour le compte d'autrui les négociations de lettres de change ou billets et de tout papier commercial et d'en constater le cours. Ce monopole légal est encore aggravé par le nombre restreint des charges (soixante). En fait, les agents de change ont renoncé volontairement à l'exploitation d'une partie de leur monopole, à la négociation des lettres de change ou papier commercial, qu'ils ont abandonnée aux courtiers de change. Pour les valeurs non cotées qui font l'objet de transactions sur le marché en banque, il n'y a pas de concurrence entre les agents (le parquet) et la coulisse. Il en est autrement pour les valeurs admises aux négociations officielles. Il y a pour un certain nombre de ces négociations compétition entre les intermédiaires légaux et les intermédiaires libres. Comme il a été dit plus haut, les agents de change ont fait appel à plusieurs reprises, la dernière fois en 1859, à l'intervention de la loi pour protéger leurs privilèges ; les coulissiers mis en cause furent condamnés, l'interdiction des réunions de la coulisse prononcée, puis les choses reprirent leurs cours. En 1887 et 1888, les agents de change ont interdit à la coulisse les négociations en rentes italiennes et en actions de Panama.

Il ne faut cependant pas être injuste envers une corporation composée de personnes très honorables et très compétentes qui ont pu suffire aux transactions lorsqu'elles étaient, il est vrai, bien moins considérables qu'aujourd'hui et qui, dans un intérêt bien entendu, ont déployé un esprit de solidarité se traduisant par des sacrifices pécuniaires, comme en 1882. La solidarité cependant peut être pratiquée ailleurs que dans les corporations à monopole.

Les agents de change ne peuvent suffire à la besogne dont le Code les a gratifiés. Ils se sont déchargés sur des commis des négociations sur les rentes françaises, soit au comptant, soit à terme. De même pour les opérations au comptant ; ce sont leurs assesseurs qui tiennent le carnet. Mais s'il s'agit au contraire d'acheter ou de vendre à terme, ferme ou à primes, de reporter ou de faire reporter, c'est l'agent lui-même qui opère.

Pour être logique, du moment qu'on prétendait limiter le nombre des intermédiaires accrédités, il aurait fallu limiter le chiffre des affaires de la Bourse de Paris. Le vase est trop étroit.

La législation française a fait de l'agent de change un officier ministériel, un officier public, dont le ministère, obligatoire en certains cas, cesse de l'être pour les actes d'intérêt privé. Les titulaires sont nommés par le chef de l'État, alors qu'on ne trouve pareille disposition dans aucun autre grand pays. Cette intervention de l'État, ce monopole, ont eu pour corollaire l'imposition d'une réglementation minutieuse, destinée à protéger le public d'une part et, de l'autre, les agents de change eux-mêmes contre certains actes qu'il avait plu aux législateurs de considérer comme illicites : pas d'opération pour le propre compte de l'agent, qui ne doit non plus jamais se rendre garant de l'exécution des marchés dans lesquels il s'entremet ; qui doit toujours avoir reçu les titres qu'il achète, c'est-à-dire qui, avant d'exécuter un ordre

d'achat, doit lever effectivement le titre et non pas opérer par spéculation pour son compte. Personne ne viendra dire que ces dispositions légales soient observées. Les agents de change sont soumis à une discipline, à une surveillance spéciale de la part de leur chambre syndicale. En cas de malheur, l'agent de change, si la corporation le laisse tomber, est toujours exposé à une déclaration non pas de faillite, mais de banqueroute.

La loi de 1862, apportant quelques modifications aux art. 74, 75 et 90 du Code de commerce, a été faite en vue d'autoriser légalement l'adjonction aux agents de bailleurs de fonds intéressés et de donner au gouvernement le droit de déterminer le chiffre des cautionnements.

4. Législation étrangère : trois systèmes différents.

Si nous passons en revue la législation des principaux pays, concernant les intermédiaires, nous rencontrons trois systèmes : 1° le régime de la liberté complète, le régime de la suppression des courtiers officiels pourvus d'un privilège (Belgique, Hongrie, Bosnie, Égypte) ; 2° le régime du privilège, qui subsiste en France, au Portugal, en Colombie, au Brésil, au Mexique, dans la République argentine, en Roumanie ; 3° entre ces deux extrêmes, la concurrence des courtiers libres, à côté d'une classe légalement reconnue de courtiers jurés, qui, contre des privilèges déterminés, ont accepté des obligations déterminées (Italie, Allemagne, Chili, Honduras).

En Espagne, la profession de courtier est libre en principe, mais seuls ceux qui font partie d'une association ont le caractère public des notaires ; leur entrée dans l'association doit être sanctionnée par le gouvernement. Les nécessités du commerce sont ordinairement plus puissantes que les lois restrictives. Les lois restent lettre morte ou bien, lorsqu'on les applique, elles entravent l'essor économique du pays ; c'est là une vérité banale. En Allemagne, le Code de commerce a prétendu interdire aux courtiers de faire des affaires pour leur propre compte, soit directement, soit indirectement, même en qualité de commissionnaires. Qu'en est-il résulté ? La défense a-t-elle été suivi d'effet ? Les courtiers jurés de Stettin et de Hambourg ont renoncé à leur dignité officielle et ont préféré le libre exercice de la profession, sans privilège. La Bourse de Berlin a simplement passé outre. Dans la plupart des pays, la tendance, en ce qui concerne les intermédiaires, est dans le sens de la liberté, de l'abolition des entraves, de l'abolition d'une situation exceptionnelle, en un mot, vers un retour au droit commun.

A Londres, quiconque veut faire métier de s'entremettre dans les négociations d'effets publics peut le faire en toute liberté ; seulement il se trouvera en concurrence avec une corporation puissante, qui a obtenu en fait le monopole de ces négociations en s'organisant suivant des règles sévères sans lesquelles elle n'aurait pas la confiance du public. A Genève, les agents de change ne sont que des intermédiaires désignés et non pas obligatoires. Ils sont, par le fait de l'obligation d'une inscription en chancellerie, agréés en quelque sorte par le gouvernement, qui ne limite pas le nombre des investitures, c'est-à-dire des inscriptions. Seulement, le public s'adresse de préférence aux agents de change faisant partie d'une certaine corporation restreinte, constituée en parquet, obéissant à un règlement sous la surveillance d'autorités choisies dans son sein et veillant à perpétuer chez elle les traditions d'honorabilité.

5. Conclusions.

C'est probablement ce qui se produirait si l'on abolissait le monopole des agents de change en France. Rien n'empêcherait les intermédiaires respectables et solides de se constituer en association, de régler l'admission et de se soumettre à une juridiction volontaire. Eux-mêmes, les partisans du monopole des agents de change reconnaissent qu'il conviendrait d'élargir le cadre de la corporation. En 1866, le gouvernement impérial, en raison de l'impossibilité d'établir des barrières entre le courtage officiel et les ingérences des courtiers marrons, et désireux de satisfaire aux réclamations du commerce, a proposé et fait voter le rachat des offices des courtiers de marchandises. Le législateur tint compte de toute la valeur acquise par les charges sous le régime du monopole. La loi de 1866 a réglé comme suit les conditions de l'indemnité : celle-ci a été fixée au prix moyen des cessions d'offices effectuées pendant les sept années antérieures au 1er juillet 1864. Une quote-part de 20 p. 100 a été répartie au prorata du produit des offices pendant les mêmes années. L'indemnité a été payée un quart comptant, trois quarts en dix annuités. Son recouvrement a été assuré par le montant des droits payés par les courtiers inscrits et par le produit d'une nouvelle patente mise sur les commissionnaires en marchandises, les facteurs en denrées, les courtiers en marchandises et les représentants du commerce, en un mot, par ceux qui étaient intéressés à la suppression du privilège

exclusif. On a proposé de procéder d'une façon analogue à l'égard des agents de change.

Malheureusement, le procédé employé pour la suppression de ces sortes de charges n'a pas réussi. Les courtiers libres ont fini par ne rien payer et c'est le trésor public qui a liquidé l'opération en portant le solde de l'opération aux découverts, c'est-à-dire au compte de profits et pertes. Ce n'est pas une raison pour ne pas chercher une solution dans cet ordre d'idées.

A. Raffalovich.

Bibliographie.

Savary, *Le parfait négociant.* — Courtois fils, *Opérations de bourse et de change.* — A. Neymarck, *De l'organisation des marchés financiers en France et à l'étranger.* — G. Schelle, *La Bourse de Paris, réforme de son organisation actuelle.* — A. Waldmann, *La profession d'agent de change.* — A. Ris, *Maklergesetzentwurf.*

AGENTS NATURELS.

SOMMAIRE

1. Définitions.
2. Description des agents naturels.
3. Appropriation des agents naturels.

1. Définitions.

On entend par agents naturels — l'homme mis à part — la matière en général et les forces qui en dérivent. Deux éléments distincts et absolument nécessaires se combinent pour concourir à toute production : l'un est représenté par les agents naturels tels qu'ils viennent d'être définis, l'autre par le travail de l'homme considéré sous tous ses aspects. C'est la classification la plus synthétique des éléments de production. Il arrive parfois que l'on y joint le capital; mais le capital participe des deux éléments premiers; il est une somme de richesses, c'est-à-dire une somme d'agents naturels fécondés par le travail, conservés et accumulés en vue des services qu'ils peuvent rendre (V. Capital et Travail).

L'expression agents naturels, bien qu'elle semble, au premier abord, désigner un ensemble de forces prises en elles-mêmes, est préférée au mot terre employé par les premiers économistes. Le mot terre a, en effet, une acception trop restreinte, tandis qu'agents naturels embrasse l'ensemble de tous les phénomènes qui constituent notre globe et ses éléments. L'idée de force est inséparable, du reste, de l'idée de matière, et l'idée de matière de l'idée de volume et d'emplacement. Sont agents naturels aussi bien le vent qui fournit une force immédiate que le charbon de terre qui se transforme en travail mécanique, lorsqu'il brûle dans le foyer d'une machine à vapeur. La matière, suivant ses différentes compositions, a des propriétés particulières, physiques et chimiques, qui en font un agent, même quand cette matière semble inerte. Le fer n'est-il pas un bon conducteur de la chaleur et de l'électricité? En chimie, ne dit-on pas qu'un corps a une action sur un autre corps?

L'homme ne doit pas être confondu, sous peine de complication qui rendrait impossible l'analyse des éléments de puissance productive, avec les agents naturels proprement dits. Quoique notre corps soit un composé de matière, soumise aux mêmes lois physiologiques que celles des animaux et aux lois physiques du reste du monde, l'homme est par son intelligence le metteur en œuvre des forces de la nature. Pascal a eu raison de dire que l'homme n'était qu'un roseau, mais un roseau pensant. S'il est à la merci du plus invisible microbe, sa raison domine la brutalité des éléments et l'insidieux travail des infiniment petits. Il sait qu'il meurt et même parfois quelque chose de plus, comment il meurt. Il est l'agent intelligent qui coordonne les idées, comprend les lois de la nature, les asservit pour produire. Souvent petit et misérable dans sa condition morale, dans sa lutte de chaque jour, de chaque heure contre la nature, il est d'une incomparable grandeur. Quand il agit en vue même de ne développer qu'une force musculaire, cette force est inséparable de la force directrice, si petite qu'elle soit, qui est son intelligence. Et lorsque, artificiellement, l'homme est devenu un agent naturel, lorsqu'on l'a assimilé aux autre animaux, en le faisant esclave, il a été inférieur à ces mêmes animaux, comme si son intelligence travaillait, dans cette situation, à détruire son énergie qu'elle développe au contraire lorsqu'il est libre.

Aussi bien donc, pour la clarté des démonstrations que pour les conséquences pratiques des lois de l'économie politique, il est utile et nécessaire de séparer nettement l'action de l'homme des agents naturels. Cette distinction est d'ailleurs toujours possible.

2. Description des agents naturels.

Notre globe offre les aspects les plus divers et les plus variés. Les climats changent avec les situations géographiques des pays dont ils modifient la faune et la flore. Les terrains présentent encore des différences plus nombreuses dans leur composition; les cartes géologiques donnent l'idée d'un ouvrage de mosaïque, dans lequel la nature n'aurait suivi

que ses caprices. Ni les fleuves, ni les montagnes ne sont répandus suivant un ordre égal; le courant et le débit d'eau des uns, la hauteur des autres ne sont nulle part les mêmes. Les marées, très fortes dans la Manche, se font à peine sentir dans la Méditerranée. L'inégalité règne en maîtresse dans la distribution des forces naturelles. Et il semblerait que la terre, dont chaque coin, pour ainsi dire, donne un produit spécial utile à l'homme, ne soit faite que pour être un unique et vaste atelier où la coopération sans entraves s'impose dans l'intérêt de tous. C'est cette inégalité des agents naturels qui a été l'un des facteurs les plus puissants du rapprochement des peuples et de la civilisation; de même que l'inégalité des aptitudes et les avantages de la division du travail ont été le lien le plus fort pour maintenir les hommes en société.

Cependant, bien qu'inégales dans leur intensité, les forces physiques ont partout les mêmes lois; mais elles ne présentent pas à première vue des phénomènes identiques ou tout au moins semblables. Elles sont plus nuisibles qu'utiles à l'homme primitif; elles le déconcertent et l'effrayent par leurs manifestations infinies. Que l'on se figure les multiples conséquences des lois de la gravitation universelle, et particulièrement de la pesanteur. L'avalanche qui roule, l'eau qui tombe, la sève qui, par capillarité, monte dans la plante, sont des faits issus d'une même cause et qui pouvaient paraître bien différents aux gens de l'âge de pierre. Le hasard avait alors la plus grande part dans la vie des premiers groupes. La nécessité et le besoin ont néanmoins poussé l'homme; lentement, après de nombreux siècles de tâtonnements, il est arrivé à réunir des observations, à découvrir les lois de la nature, à les réduire à leur plus simple expression. C'est ainsi qu'il a diminué l'action du hasard sur sa vie et qu'il cherche chaque jour, dans le même but à éliminer le plus qu'il peut d'inconnues. Des agents naturels qui étaient ses ennemis, il a fait ses plus puissants auxiliaires. Aujourd'hui, il travaille à conserver et à entretenir ces forces qu'il considérait jadis comme fatales.

Les agents naturels ne peuvent être utilisés sans travail. La mer, les fleuves sont des agents naturels de transport; pour s'en servir, il faut construire des navires, creuser des ports, canaliser certains fleuves ou indiquer par des signaux les obstacles qu'ils présentent à la navigation. Et non seulement il est nécessaire de diriger, de régulariser les forces des agents naturels, mais encore la conservation de leurs qualités bienfaisantes doit être l'objet de soins constants. Les œuvres où le travail de l'homme a la plus grande part ne sont point seules soumises à la destruction. Abandonnés à eux-mêmes, les agents naturels tendent plutôt à détruire qu'à produire. La terre la plus fertile, si on ne la cultive pas assidument, se couvrira de mauvaises herbes; les phénomènes de la vie végétale agissent toujours pour les plantes nuisibles comme pour les plantes utiles. Les fleuves débordent ou s'ensablent, certains détruisent peu à peu leurs sources et charrient vers la mer les montagnes d'où ils descendent. L'homme soutient une lutte continue contre cette destruction, qu'elle vienne de sa faute ou de causes naturelles; il construit des digues, élève des écluses, reboise les montagnes, et ne peut s'arrêter dans sa conquête sans craindre d'être vaincu.

L'inégalité de distribution des agents naturels fait que quelques contrées se trouvent privilégiées, qu'elles offrent à l'homme des forces plus faciles à diriger, à utiliser. Ces avantages augmentent évidemment, dans une certaine mesure, la puissance productive du peuple qui sait en user, car il ne suffit pas de posséder un territoire fertile, susceptible de productions variées et abondantes, il faut encore féconder par le travail ces agents naturels. Les Hindous sont l'exemple frappant d'un peuple qui n'a pas su se servir d'une contrée cependant pleine de ressources. Et même, pour un peuple où le travail est développé et l'énergie économique vivace, les avantages du sol, du climat, ne sont pas toujours une cause de prospérité continue. Là, les richesses sont plus facilement produites, mais la lutte contre la nature, moins âpre, laisse aux hommes un répit qu'ils emploient à lutter entre eux pour obtenir une plus grande part des richesses produites. Thucydide a très bien observé, pour la Grèce, que les dissensions, les luttes intestines, étaient nées du désir de se partager les dépouilles des meilleures parties de ce pays. Outre les guerres intérieures, ces nations ont à redouter les guerres extérieures. Leurs voisins, moins bien placés, convoitent un sol, un atelier où, avec moins de travail, on obtient plus de produits, et tentent de s'en emparer par la force. Ces privilégiés, s'ils éprouvent moins de difficultés que d'autres à se servir des agents naturels, ont un grand travail à développer pour organiser leur société et la maintenir en paix. Comme l'a dit Darwin, la lutte entre individus de la même espèce est la plus terrible. Quelle que soit l'ardeur que met l'homme à combattre la nature, elle n'égale malheureusement pas l'acharnement dont il fait preuve à l'égard de ses semblables. Par contre, des peuples placés sur des

territoires presque inhabitables, dans une situation géographique mauvaise, sont parvenus à pousser au plus haut point, chez eux, la puissance productive. Qui n'admire la merveilleuse énergie des Hollandais disputant pied à pied, à la mer, le sol de leur pays ?

3. Appropriation des agents naturels

Quoique cette question de l'appropriation des agents naturels relève plus particulièrement de l'*appropriation* (voy. ce mot), il est utile d'indiquer dans quelles conditions cette appropriation se produit.

Certains agents naturels sont susceptibles d'appropriation : tels sont la terre proprement dite, les cours d'eau, etc. ; d'autres ne le sont pas, comme le vent, la chaleur. Nous avons vu que les agents naturels ne pouvaient être utilisés sans travail. Or, toutes les fois que ce travail peut agir sur la force naturelle elle-même, il y a appropriation. Ainsi l'on construit des barrages à travers une rivière pour régulariser et augmenter le débit d'eau nécessaire à la roue d'un moulin. Il est donc indispensable que la propriété de cette force appartienne à une personne déterminée ayant intérêt à entretenir et à utiliser cette force. Mais qui sera cette personne : l'État ou un particulier ? Il faut, pour résoudre ce problème, considérer si l'agent naturel peut être soumis au système d'appropriation par liberté ou à celui d'appropriation par autorité. Quand il s'agit de la terre cultivable, il est facile de se convaincre que le seul système d'appropriation qui convienne à cet agent naturel est celui par liberté. Une surface de terre est déterminée, en effet, en quantité, et distinguée par des limites; elle puise dans le grand réservoir qui est au-dessus d'elle l'air, la chaleur, l'humidité, etc., sans que l'on puisse indiquer dans quelles proportions, et sans que le travail du propriététaire puisse accaparer ces agents naturels dans l'espace infini. Pour un cours d'eau, les mêmes conditions ne se présentent pas toutes; là nous voyons une force limitée en quantité; chacun ne peut en prendre sa part comme il prend sa part de soleil, d'air, etc. Il semble donc que l'appropriation par autorité s'impose. Cependant, dans la plupart des cas, l'État délègue sa propriété, sous certaines conditions et charges, à des particuliers, qui ont intérêt à administrer cette force à meilleur marché que les agents de l'autorité. Lorsque l'appropriation par liberté est impossible, comme pour les rivages de la mer, ports, canalisations etc., il y a appropriation par autorité ; l'État, le département, ou la commune administrent.

Les écoles socialistes ne font point ces distinctions. Elles revendiquent, pour l'État, la propriété de tous les agents appropriables ; d'abord parce qu'elles nient que la propriété actuelle soit établie suivant la justice ; ensuite, parce qu'elles soutiennent, qu'aux mains de l'État, les agents naturels seraient mieux administrés. Elles ne tiennent compte ni du développement économique de la société, qui ne se fait pas sans difficultés naturelles, ni de l'influence féconde qu'a toujours, sur le travail de l'homme, la responsabilité individuelle. Ces questions, qui concernent l'établissement de la propriété moderne et les lois agraires, relèvent plus particulièrement d'autres mots. (Outre le mot APPROPRIATION, V. AGRARIAN LAWS et SOCIALISME.)

On a agité la question assez inutile de savoir si l'on paye les services des agents naturels appropriés. Bien que ce sujet soit traité dans d'autres parties de ce dictionnaire, on peut dire que ce que l'on paye, ce n'est point tant la force naturelle elle-même, que la force *utilisable* fécondée par le travail, entretenue et régularisée. D'ailleurs, quel que fût le système d'appropriation, il faudrait toujours payer pour administrer et diriger cette force. La science démontre que l'appropriation par liberté est plus avantageuse que l'appropriation par autorité, pour conserver des agents naturels qui tendent à échapper à chaque instant à la domination de l'homme et pour lesquels il faut des soins incessants. Malgré leur gratuité, des agents naturels non appropriables sont laissés de côté. L'armateur ne préfère-t-il pas, pour ses navires, le charbon qu'il paye au vent qu'il ne paye pas? Et il agit ainsi, tout simplement parce qu'il gagne du temps, parce qu'il obéit à la loi de l'économie les forces. L'art industriel a tellement multiplié et organisé les forces naturelles, développé les propriétés des corps, que toute cette augmentation de puissance productive qui vient des inventions à travers les siècles, peut être considérée comme gratuite pour l'homme.

ANDRÉ LIESSE.

AGIO. — Agio est un terme de banque qui, dans son origine, indique la différence entre l'argent courant et l'argent dit *de banque*.

Dans les anciennes banques de dépôt (Amsterdam, Hambourg, Venise, Gènes) la monnaie de banque avait généralement une valeur un peu différente de celle de la monnaie de même dénomination qui circulait dans le pays ; c'est cette différence qu'on appelait agio (mot italien corrompu qui signifie plus-value).

Aujourd'hui on nomme agio la prime du numéraire, c'est-à-dire l'écart entre la valeur nominale de la monnaie légale du pays et sa valeur effective, ou encore l'écart entre la valeur nominale et la valeur au change. Les Allemands appellent *disagio* la perte subie par la monnaie. On peut appliquer la désignation d'agio aussi bien à la différence de valeur entre l'or et le papier-monnaie qu'à la différence de valeur entre l'or et l'argent ou entre l'argent et le papier-monnaie.

L'agio est surtout sensible dans les pays à cours forcé. Son intensité plus ou moins grande est la résultante de la quantité de billets de crédit en circulation, de la grandeur de l'encaisse métallique, de l'activité du commerce, c'est-à-dire de la somme de traites sur l'étranger offertes ou demandées et aussi de l'opinion qu'on a du crédit de l'État ainsi que de la situation générale du marché financier.

Dans les pays où n'existe pas le cours forcé, les pièces d'or lourdes sont recherchées pour l'exportation et font prime; cette prime constitue l'agio. Une Banque qui jouit du monopole d'émission et qui, sans élever le taux de l'escompte, veut défendre son encaisse métallique, ne donne de l'or que contre le payement d'une prime, qui est de l'agio.

A. Raffalovich.

Adam Smith, *Richesse des nations*, livre, IV, chap. III. — Goschen, *Théorie des changes étrangers*. — Lotz, *Ursachen und Wirkungen des Agios*. *Jahrbücher* de Conrad, 1882 — Tooke Newmarch, *Histoire des prix*. — Thornton, *Paper credit of Great Britain*. — Wagner, dans le *Manuel de Schönberg*.

AGIOTAGE. — « Trafic sur les effets publics, jeu sur la hausse ou la baisse, manœuvre pour faire hausser ou baisser les fonds publics ou faire varier le prix de certaines marchandises, en vue d'un profit. » (Littré.)

« Pourrait bien n'être autre chose, dans sa signification ordinaire, que la manière de gagner par l'agio; mais aujourd'hui il signifie cette espèce de commerce de papier qui ne consiste que dans l'industrie et dans le savoir-faire de celui qui l'exerce, par le moyen duquel il trouve le secret de faire tellement hausser ou baisser le prix du papier, qu'il puisse acheter à bon marché et revendre cher ». (D'Aguesseau, *Mémoire sur le commerce des actions de la Compagnie des Indes*.)

« L'on donnerait de l'agiotage une idée assez juste et surtout très modérée en disant qu'il est l'étude et l'emploi des manœuvres les moins délicates pour produire des variations inattendues dans le prix des effets publics et tourner à son profit les dépouilles de ceux qu'on a séduits ou trompés ». (Comte de Mirabeau, *Plan des opérations de l'abbé d'Espagnac pour soutenir et continuer le monopole des actions de la nouvelle Compagnie des Indes*, note 5.)

« A mon avis, dit M. Chirac dans son livre *l'Agiotage*, I, 29, constats scientifiques en main, l'agiotage est un système arbitraire de majorations incessantes, faussant la valeur relative du travail, organisant sa valeur fictive et conduisant les peuples à leur distinction, soit par l'abréviation de la vie, soit par les guerres tant intérieures qu'extérieures. »

Ces définitions montrent qu'on a cherché à distinguer l'agiotage et la *spéculation* (v. ce mot), d'opposer l'un à l'autre, de flétrir l'un et d'approuver l'autre.

Nous sommes d'accord avec les adversaires de l'agiotage, en tant qu'ils entendent par-là les manœuvres frauduleuses (coups de bourse au moyen de la propagation ou création de fausses nouvelles, achats de ses propres actions par un établissement de crédit, lorsque cette opération lui est interdite par la loi). On a compris dans la condamnation de l'agiotage les opérations qui se règlent par des différences, ce qu'on appelle d'ordinaire des paris ou jeux de Bourse. Or à notre avis, le spéculateur seul est en mesure de dire s'il a ou non fait de l'agiotage. C'est une appréciation subjective et non objective. En effet, on ne saurait qualifier d'agiotage une foule d'opérations légitimes, telles que l'arbitrage international ou l'arbitrage local qui se liquident souvent par le payement ou l'encaissement d'une différence. De plus, nous connaissons des cas d'agiotage pur, au sens défavorable du mot dans lesquels on a levé, c'est-à-dire payé comptant les titres ou marchandises, c'est ce qui a lieu notamment dans les opérations d'accaparement, *corners*, *rings*.

D'ailleurs, si l'on tenait compte de la définition de l'agiotage telle qu'elle a été acceptée par beaucoup d'auteurs, l'État lui-même alimenterait l'agiotage, lorsqu'il fait des émissions d'emprunt, auxquelles beaucoup de souscripteurs ne prennent part que dans l'espoir de toucher la différence ou prime qui pourra se produire après la clôture de la souscription.

L'autorité publique a fait des tentatives répétées, mais vaines, pour réprimer l'agiotage, notamment sous l'ancien régime, sous la Révolution (loi de 1795). On en trouve la trace dans le Code pénal. En Prusse, des lois tombées en désuétude ont interdit comme entachés d'agiotage les marchés à termes en fonds espagnols (1836), en fonds étrangers (1840).

Quant à l'observation que l'agiotage se

développe surtout dans les périodes de trouble, on peut objecter qu'il se rencontre également dans les périodes d'extrême prospérité. Il est intéressant de faire remarquer que les gouvernements ont considéré souvent comme agioteurs les vendeurs à découvert sur les rentes et qu'ils traitaient au contraire comme des spéculateurs honorables les acheteurs, qu'ils eussent ou non les capitaux nécessaires pour payer les titres.

A. Raffalovich.

AGRAIRES (LOIS) (AGRARIAN (LAWS)).

SOMMAIRE

I. DÉFINITIONS.

Cette expression est d'origine romaine. Elle signifiait primitivement toutes lois concernant les terres, mais l'histoire lui a donné un sens spécial, en l'appliquant aux diverses lois qui furent proposées chez les Romains pour restreindre à un certain maximun les propriétés agraires des riches et pour régler la répartition de telle ou telle partie des terres du domaine public entre les citoyens. Elle a été reprise dans les temps modernes. En France, Babœuf l'a appliquée à des projets de partage des terres entre les citoyens pauvres. En Angleterre, on a employé l'expression correspondante, *agrarian laws*, pour désigner des lois destinées à faciliter l'accession de la propriété foncière aux paysans et aux fermiers de l'Irlande. Pour l'Écosse, on a fait une loi particulière, appropriée à une situation spéciale; cette loi est connue sous le nom de *crofters bill*. Dans un sens plus général, on designerait par *lois agraires* toute législation concernant les moyens d'acquérir et de conserver la propriété foncière.

Nous n'avons à examiner ici que les lois agraires romaines, les *agrarian laws* et le *crofters bill*.

Pour ce qui concerne les premières, nous ne pouvons mieux faire que de résumer ou même reproduire partiellement les développements donnés par Joseph Garnier dans la première édition de ce dictionnaire.

II. LOIS AGRAIRES ROMAINES.

Lois agraires romaines. — La propriété des terres, à l'origine, fut constituée par répartition entre les quirites. De nouvelles répartitions furent faites, dans la suite, après les conquêtes; mais certaines terres furent réservées pour constituer le Domaine de l'État. Celles-ci furent, tantôt affermées pour le pâturage, moyennant une redevance par tête de bétail, tantôt inféodées, par une sorte de bail perpétuel, moyennant un tribut annuel égal au dixième des céréales, au cinquième des produits de la vigne et de l'olivier.

Ces redevances, quelles qu'elles fussent, cessèrent d'être payées après l'expulsion des rois, c'est-à-dire lorsque les patriciens furent au pouvoir. C'était, en réalité, une usurpation des terres du Domaine public. Ce ne fut pas la seule; les patriciens, par des moyens de procédure ou même par la force, agrandissaient constamment leurs propriétés aux dépens des citoyens pauvres et des soldats absents. Les contestations, s'il s'en produisait, étaient jugées par les patriciens.

Des lois agraires furent faites pour remédier à cet état de choses.

La première loi agraire qui ait été complètement adoptée et mise à exécution fut la loi proposée en l'an 366 avant notre ère par les tribuns du peuple Licinius Stolon et Licinius Sextius. Cette loi rappelait aux fermiers de l'État l'obligation de payer leurs dîmes; elle interdisait à tous citoyens de posséder plus de 500 jugères (125 hectares) de terre, d'envoyer aux pâturages publics plus de 100 têtes de gros bétail et plus de 500 moutons. Sur les terres restituées au Domaine, chaque citoyen pauvre reçut un lot de 7 jugères.

Cette loi posait en quelque sorte le minimum et le maximum des propriétés foncières. En effet, 7 jugères, c'était la mesure de ce qu'un chef de famille, dans le système de la petite culture, pouvait faire valoir de ses mains; 500 jugères, c'était à peu près l'étendue de terres la plus considérable dans laquelle il pût diriger lui-même son exploitation.

L'application de cette loi agraire valut à la république cent cinquante années de paix intérieure. Mais, pendant les conquêtes en Afrique, en Grèce, en Espagne, les usurpations reprirent leur cours; les campagnes se dépeuplèrent, tandis que Rome se remplissait d'une multitude de pauvres et de mendiants.

Aussi Tibérius Gracchus, lorsqu'il arriva au consulat, l'an 133 avant notre ère, proposa-t-il de remettre en vigueur la loi licinienne, tombée en désuétude. Il y ajoutait l'inaliénabilité des lots donnés au peuple et l'obligation, pour les riches, d'employer sur leurs champs un certain nombre d'ouvriers libres. Les patriciens le firent assassiner.

Douze ans plus tard, Caïus Gracchus reprit et compléta les projets de son frère. Il fit arriver les chevaliers aux fonctions judiciaires qui, jusqu'alors réservées aux seuls patriciens, avaient été le grand instrument des usurpations ; il fonda au loin des colonies agraires. Mais bientôt son pouvoir succomba devant l'hostilité des patriciens ; il périt violemment avec 3000 de ses partisans qu'il avait convoqués au Forum.

Dans l'ardeur de la lutte contre Caïus Gracchus, les patriciens avaient imaginé de lui opposer un collègue qui, à toute proposition favorable au peuple, répondait par une proposition plus favorable encore, en apparence du moins. De là, de temps en temps, des distributions gratuites de blé. Habitués à l'oisiveté, les citoyens pauvres aimaient mieux recevoir du blé que cultiver la terre. Il fut donc facile aux patriciens d'obtenir la suppression des lois agraires, en échange de distributions régulières.

Vint ensuite une période de violences, dans laquelle Marius et Sylla, représentant, l'un le parti populaire, l'autre le parti des patriciens, proscrivirent tour à tour les riches du parti contraire et distribuèrent à leurs soldats les terres des bannis.

En l'an 50, César proposa et fit adopter une loi agraire, en vertu de laquelle les terres du domaine devaient être distribuées aux pauvres. Il profita de ce succès pour se faire nommer consul à vie. Les triumvirs qui lui succédèrent proscrivirent 300 sénateurs et 2000 chevaliers dont ils vendirent les biens aux enchères, comme Sylla avait vendu ceux des riches du parti populaire. Ils distribuèrent à leurs soldats le territoire de douze villes d'Italie. Plus tard, sous l'empire, la province d'Afrique ayant été accaparée par six propriétaires, Néron les fit périr et confisqua leurs biens sans autre forme de procès.

III. AGRARIAN LAWS et CROFTER'S BILL.

Les *Irish agrarian laws* (lois agraires irlandaises) de 1870 et 1881 et le *crofter's bill* (loi des petits cultivateurs écossais) de 1886 sont dus à l'initiative de M. Gladstone. Le but de ces lois était de changer une situation devenue intenable pour l'Irlande, pour l'Ecosse et même pour l'Angleterre, de satisfaire à des revendications qui n'avaient jamais cessé et qui en s'exaspérant provoquaient de perpétuels conflits. L'ancien système qui avait été commun jadis aux deux grandes îles britanniques et qui y avait été apporté par les Aryens était celui de la possession des terres par la tribu. Dans l'Angleterre, les Angles y substituèrent le régime féodal, que plus tard les Normands consolidèrent. Ce même régime fut ensuite imposé par l'Angleterre à l'Irlande et à l'Écosse qui, tout en laissant s'affaiblir le principe des clans, en avaient au moins conservé les formes. Ces deux derniers pays subirent le régime féodal, mais ne l'acceptèrent jamais, le souvenir plus ou moins vague de l'ancien état de choses ayant laissé chez les habitants la conviction héréditaire de leur droit à l'usage du sol.

Il nous paraît opportun de commencer par expliquer les principes essentiels de ces anciennes lois si vivaces ; nous verrons ensuite ce que fut le régime antagoniste ; enfin, nous essayerons de les montrer aux prises en Irlande, puis en Écosse et, pour chacun de ces deux pays, nous indiquerons ce qui a été fait en vue de mettre fin aux commotions sociales causées par ces luttes séculaires.

1. Anciennes coutumes locales des deux grandes Iles britanniques. Code Brehon.

Ces lois et ces coutumes nous ont été indiquées par Jules César et par Tacite ; elles ne nous ont été à peu près complètement révélées que par le *code Brehon*, qui date du VI[e] siècle. Ce code est un recueil des anciennes lois et coutumes de l'Irlande, ainsi que des jugements rendus par les *brehons* ou juges. Ces matériaux ont été coordonnés par un cénacle composé de trois rois, trois archevêques et trois *sages*, puis ils ont été revisés et amendés par saint Patrick, lequel en a éliminé tout ce qui était contraire à la religion catholique. Le code Brehon a été publié à Dublin, en 1881, par les soins d'une commission royale. A ces sources il faut ajouter deux ouvrages essentiels : *Ancient Laws and Institutes of England* (Anciennes lois et institutions de l'Angleterre), recueil publié en 1840, et *Laws of the Picks and Scots* (Lois des Picks et des Scots).

Ces documents nous apprennent que les races du Nord étaient distribuées en tribus ou classes, parmi lesquelles existait une hiérarchie sociale comprenant des rois, des nobles, des hommes libres et des esclaves. Chacune de ces classes à son tour était subdivisée en plusieurs degrés, selon la richesse et la position sociale des individus qui la composaient. Tout le pays occupé par une tribu ou par un clan appartenait complètement, uniquement, à cette tribu et à ses membres.

Les terres labourables étaient réparties annuellement entre les hommes libres ; chacun recevait une part proportionnelle à ses bestiaux. Quant aux terres de pâturage, il était permis à tous, nobles ou non, d'y faire paître les bestiaux qu'ils possédaient ; une rémunération était du reste accordée aux hommes libres qui cultivaient les terres et soignaient le bétail des nobles.

Indépendamment de sa part proportionnelle dans les terres cultivables, chaque homme libre avait une maison dans le village. Ces maisons différaient sous le rapport des dimensions et de l'aménagement, selon le rang et la richesse du propriétaire. L'unité de richesse était la quantité de bétail suffisante pour nourrir une famille.

L'homme libre avait voix délibérative aux assemblées publiques, il devait le service militaire à la tribu.

Au-dessus de lui était l'*Aire*, fils de noble. L'aire à quatorze ans était majeur, il avait du bétail et de la terre; mais, avant d'avoir atteint l'âge de vingt ans, il n'avait pas de maison. Il devait posséder 7 vaches et un taureau, 7 porcs et un verrat, 7 brebis et un bélier, avec un cheval de course ou de travail. Les aires constituaient le dernier rang de la noblesse.

Au-dessus de l'aire était le *Boaire*, possesseur de 10 vaches et d'un taureau, de 10 moutons et d'un bélier, de 10 porcs et d'un verrat, d'un cheval et d'un harnais. Sa part dans les terres cultivables était d'une douzaine d'hectares. Sa maison avait 6 ou 9 ou 12 mètres de longueur ou de façade; elle était entourée d'un enclos s'étendant aussi loin qu'on pouvait lancer un javelot, en étant assis devant sa porte, et barrée par un fossé. Elle était inviolable.

C'est à la maison du boaire que se tenaient les réunions publiques de la tribu, pour la discussion des affaires publiques; c'est là aussi que se rendait la justice.

Il incombait au boaire de donner l'hospitalité au roi, au *Brehon* ou juge, au barde et aux étrangers,

Ce titre et ces honneurs échéaient souvent à une association de familles d'hommes libres qui, n'ayant pas isolément le moyen de tenir ce rang, mettaient leurs biens en commun et choisissaient un de leurs membres pour représenter les autres. Dans les familles, à la mort d'un boaire, la propriété restait indivise, pour qu'un des fils pût prendre le titre et le conserver.

Le boaire abandonnait son bétail aux soins d'un homme libre, pauvre; il recevait, en échange de cette cession, un tribut en vaches, proportionnel à la quantité de bétail prêtée. Plus tard, la redevance fut établie en raison de la quantité de terres de pâturages occupée par l'homme libre. Ce tribut finit à la longue par être considéré comme une espèce de loyer du sol, ce qui amena les boaires à se considérer comme les possesseurs de ces terres sur lesquelles on faisait paître pour eux leurs bestiaux.

D'autre part, lorsqu'un boaire avait occupé sa maison et son enclos pendant trois générations, le tout cessait de faire partie des biens communs et lui appartenait en propre. Lorsque son bétail augmentait, le boaire était autorisé à enclore un plus grand espace autour de sa maison, ou près de sa maison, pour pouvoir nourrir ce bétail.

Par ces usurpations successives, la plus grande partie des terres finit par passer entre les mains des boaires, de sorte que les hommes libres furent obligés de se constituer les vassaux de ces derniers ; un homme libre, en reconnaissant un boaire comme son *hlaford*, c'est-à-dire comme son *donneur de pain*, son patron, son chef, s'engageait à lui rendre des services civils et militaires.

Plusieurs villages formaient une province, et trois ou quatre provinces constituaient un royaume, gouverné par un *ri* ou *rix*, subordonné lui-même à un chef suprême. Le roi était nommé à l'élection, mais ne pouvait être choisi que dans une certaine famille.

L'autorité de ce roi s'étendait sur la tribu et sur les terres de celle-ci. La royauté était une fonction; le pouvoir n'appartenait pas en propre au roi. Les services qu'on lui rendait étaient censés rendus à la tribu qu'il représentait. On lui allouait une certaine portion de terre libre pour qu'il pût maintenir la dignité de son emploi; en outre, on lui payait une redevance en nature pour son entretien et celui de sa famille.

De plus, à des époques déterminées, ses sujets lui faisaient des cadeaux proportionnés à leur rang et à leur fortune, et il reconnaissait ces témoignages de respect par d'autres présents. Ces coutumes symbolisaient la réciprocité des services rendus. Le roi était donc considéré, à cette époque, non pas comme le propriétaire du sol, mais comme le représentant du peuple ou de la tribu.

Dans le cours des temps, cette fiction finit par s'évanouir devant le fait de l'exercice du pouvoir par un seul homme, et la fonction devint une propriété appartenant personnellement au roi.

Les usurpations des boaires avaient déjà fondé une aristocratie territoriale. Il s'établit encore une autre noblesse : celle de la suite du monarque. Cette noblesse de cour prenait rang avant les anciens boaires. Toutes ces dérogations aux principes du système de tribu reçu des ancêtres aryens préparaient l'avènement de la féodalité, ce régime dans lequel le roi est le souverain maître du pays et de tout ce qu'il contient, dans lequel aussi tout le monde lui doit service et hommage. Sept siècles furent nécessaires pour accomplir la transformation. Rien n'est plus

extraordinaire que de voir deux systèmes si opposés se présenter à nous, au cours des siècles, comme dérivant naturellement l'un de l'autre. Le fait est pourtant constaté : un système naturel avait été peu à peu remplacé par un système artificiel.

Telle était la situation lorsque l'Angleterre vint imposer un système de tenure féodale, bien plus rigoureux que ce système hybride.

2. Angleterre.

1. APERÇU HISTORIQUE SUR LES VARIATIONS DU SYSTÈME DE TENURES.

Lorsque, en 821, les royaumes saxons furent réunis sous un seul sceptre par Egbert, on distinguait déjà ce que nous pourrions appeler les terres libres et les terres inscrites. Une terre libre, *free land*, ne relevait de personne. Elle appartenait à une commune. Une terre inscrite, *book land*, était une terre accordée par charte royale. Il n'y a pas lieu d'être surpris de voir les rois accorder des terres, si l'on se rappelle qu'ils étaient arrivés, par une série d'accaparements, à être considérés comme les *hlafords*, ou *loaf-givers* (les donneurs de pain) de leurs suivants.

Ce qu'il nous importe de remarquer, c'est que les terres ainsi octroyées étaient, par le fait, détournées de la juridiction générale du royaume. Le seigneur pouvait en disposer de la même manière; ils les cédait à des tenants, à condition, pour eux, de lui rendre hommage, de s'enrôler sous sa bannière et de le suivre en temps de guerre. Le seigneur, agissant ainsi à l'exemple du roi, augmentait encore son pouvoir, d'un autre côté, en s'arrogeant le droit de rendre la justice à ses tenants ou suivants, dans son château ou manoir. Aujourd'hui encore il reste en Angleterre quelque chose de ce régime féodal : c'est le mode de tenure appelé *copyhold tenure*, qui sera expliqué plus loin.

Cette organisation rudimentaire durait encore lorsqu'en 1066 la bataille d'Hastings valut à Guillaume de Normandie la possession de l'Angleterre. Une des conséquences de sa conquête fut de donner libre essor et sanction royale aux pratiques seigneuriales, qui étaient en train de faire disparaître le régime de tenure en commun par les tribus.

Toutefois, on peut, dès cette époque, constater une première quoique très faible réaction contre le système féodal : le roi Guillaume oblige ses sujets à lui jurer fidélité et à le reconnaître ainsi chef de l'État, supérieur aux barons. Moins d'un siècle et demi plus tard, sous le règne du roi Jean, coalition du peuple et des barons, d'où sort la grande Charte de 1215.

Néanmoins cette organisation persista, presque sans modifications, durant plus de quatre siècles et demi.

Le premier grand mouvement contre la féodalité est la révolution de 1689. Guillaume III et Marie ne sont élus roi et reine d'Angleterre qu'en accordant le *bill of rights*, qui est un pacte en vertu duquel la monarchie est limitée et tous ses actes soumis à l'approbation du parlement. Dès lors les terres de la couronne passent sous le contrôle du parlement. On peut donc dire que par là le peuple a repris possession d'une partie de ce qui lui avait été enlevé. Depuis cette époque, la législature anglaise n'a cessé d'amender et d'atténuer ce qui restait encore de la féodalité.

2. ÉTAT ACTUEL DE LA LÉGISLATION CONCERNANT LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE. — DIVERSES SORTES DE PROPRIÉTÉS. — DIVERSES SORTES DE TENURES.

Les lois et les coutumes qui règlent la possession, l'occupation et la transmission des biens fonciers en Angleterre dérivent de sources très variées ; elles forment un ensemble si hétérogène et si complexe qu'on ne peut arriver à les connaître, à les interpréter et à les appliquer, si l'on ne s'y est préparé par de longues études. Aussi la rédaction des actes sous seing-privé, qui légalisent les ventes, les achats, les baux, les successions, est-elle devenue une spécialité parmi les hommes de loi : une espèce de notariat, appelé en anglais *conveyancy* (*to convey* veut dire *transférer*), dont les fonctions sont exercées par des avocats rompus à tous les détails de la procédure spéciale qui concerne les terres. La forme de ces actes a été apportée par les Normands et dérive des principes du régime féodal. Heureusement, dans des actes du parlement, de date récente, qui règlent tout ce qui regarde la terre, le législateur a eu soin de définir les termes employés, d'en indiquer les applications et de prescrire, pour la rédaction des divers actes, des cédules spéciales. Il suffit donc de connaître la signification des termes les plus usités dans la phraséologie légale pour se rendre compte, à la vue de ces cédules, de l'objet et de la portée d'un acte sous seing-privé.

La loi anglaise est fondée sur la maxime féodale : « Nulle terre sans hommage et service au seigneur » (*No land without service*). Il en résulte que le souverain, étant le premier des seigneurs, possède seul, en théorie, la propriété absolue de toutes les terres. Quant aux occupants, ils ont un droit d'établissement, de jouissance, ce que les Anglais appellent un *estate;* ils ont en outre le droit de céder leur terre à une autre personne et à ses héritiers

et de la léguer à leurs propres héritiers. Autrefois le *tenant* devait, en échange de ces concessions, un hommage ou des services, appelés *fee*. Aujourd'hui, toutes les servitudes dont était grevée la possession des fiefs sont abolies. Le *tenant* d'une terre ne doit donc plus au roi que la *féauté*, hommage qui ne se manifeste guère que dans la rédaction des cédules. Par suite la terre est entièrement à la disposition de l'occupant, sans aucune restriction ou charge réelles. Le langage a consacré ce changement par une métonymie en vertu de laquelle le mot *estate* a pris la signification de propriété, *real estate* signifiant les biens fonds, tandis que *personal estate* veut dire valeurs mobilières. Ce mode de tenure, dégagé maintenant de toute obligation, s'appelle *tenure* en *fee simple*.

A côté du *fee simple* il y a le *fee en tail* ou *entail;* cette expression signifie une jouissance de la propriété limitée par certaines conditions qui ôtent le droit de l'aliéner ou d'empêcher les héritiers légitimes d'y succéder régulièrement. Un lord qui se marie conclut d'ordinaire un arrangement de famille, appelé *settlement*, par lequel il dote sa fiancée de revenus qui lui serviront de *pin money* (argent d'épingle) pendant qu'il vivra, et de *jointure* (douaire) quand il sera mort; il lègue ses terres à son premier-né à venir, en vertu du droit de *primogéniture*, et fait des provisions pour ses autres enfants. Il peut fixer l'ordre de succession dans telle ou telle branche de sa famille à l'exclusion des autres branches.

Le lord qui a pris ses dispositions en faveur de sa famille a par cela même renoncé à tous ses droits de propriétaire en *fee simple;* il n'est plus maintenant qu'un tenant à vie; il ne peut plus aliéner ses domaines; il ne peut les hypothéquer pour payer ses dettes; il ne peut le faire dorénavant que pour en augmenter la valeur par drainages, clôtures, etc.

Les biens ainsi légués sont dits *estates* en *fee tail* ou simplement en *entail*. Si, à la mort du testataire, le bénéficiaire désigné est mort, ils ne passent pas à ses héritiers, à moins de clause spéciale. Ce qui assure la permanence de ces legs, c'est que le fils aîné, à sa majorité ou à son mariage, conclut avec son père un *settlement* par lequel il accepte les arrangements déjà pris et s'engage à les faire exécuter. En échange, le père lui fournit une *maintenance*, c'est-à-dire une pension alimentaire. A la mort du père, il entre de droit en possession.

C'est au moyen de ces *settlements*, renouvelés de génération en génération, que le patrimoine reste dans la famille; c'est ainsi que l'aristocratie anglaise a constitué ces immenses propriétés autour desquelles se sont accumulés les grands capitaux qui alimentent le commerce britannique.

Ce mode de possession et de transmission exclut légalement la possibilité de léguer des terres à des étrangers; mais l'aristocratie anglaise a trouvé le moyen de tourner la loi et de réserver des dotations (*endowments*) en vue d'œuvres charitables (*charities*), telles que la fondation et l'entretien d'hôpitaux, d'écoles, d'asiles pour les orphelins et les vieillards, etc.: pour perpétuer ses largesses, elle institue des fidéi-commissaires avec lesquels elle conclut des baux de deux cents et trois cents ans, à charge pour eux d'employer à ces œuvres les revenus des terres auxquelles s'appliquent ces baux factices. Ces fausses cessions s'appellent *trusts*.

Tels sont les deux modes de possession usités en Angleterre.

Quant aux régimes de tenure, ils sont au nombre de trois. On les distingue par les épithètes de *freehold*, de *copyhold* et de *leasehold*.

Les terres en *freehold tenure* sont des terres libres de toute charge, possédées en *fee simple*.

Les terres en *copyhold tenure* sont des terres qui forment partie d'un manoir et qui sont régies par ses coutumes. Les tenants relèvent du seigneur; ils lui payent certaines sommes quand ils achètent, vendent ou louent leurs fermes, quand ils en héritent ou quand ils les lèguent. Ces redevances représentent les anciennes servitudes. Il y a, entre les tenants et le seigneur, des obligations mutuelles pour la coupe des bois et l'exploitation des mines. Sauf ces restrictions, le *copyholder* jouit des mêmes droits que le *freeholder*.

Les terres en *leasehold tenure* sont tenues à bail pour une ou plusieurs années. La location la plus usitée est d'année en année, avec faculté pour le propriétaire ou le tenant d'y mettre fin en donnant congé un an à l'avance.

En général, la durée des baux est de vingt et un ans pour les fermes, de soixante ans pour les mines et de quatre-vingt-dix ans pour les terrains de construction. Ces derniers baux sont appelés *building leases*.

3. Irlande.

1. LUTTE ENTRE LE RÉGIME DES TRIBUS ET LE RÉGIME FÉODAL DEPUIS LA DOMINATION ANGLAISE JUSQU'AU XIXe SIÈCLE.

La première intervention de l'Angleterre dans les affaires de l'Irlande se produisit en 1155, sous le règne de Henri II. Dermod Mac Murrough, roi irlandais de Leinster, ayant été dépossédé à cause de sa tyrannie, se rendit à la cour du roi d'Angleterre. Celui-ci lui fit

bon accueil ; il lui fournit de l'argent et des hommes commandés par Richard de Clare (appelé aussi Strongbow), qui appartenait à la noblesse normande.

La conduite du roi d'Angleterre en cette circonstance avait été déterminée par une bulle du pape Adrien IV, le seul anglais qui ait jamais occupé le trône pontifical. Par cette bulle le pape donnait l'Irlande à l'Angleterre, à condition que celle-ci ramenât ce pays à l'Église romaine et payât au pape un denier par an pour chaque foyer irlandais (denier de Saint-Pierre).

On avait promis à Strongbow la main d'Eve, fille et unique enfant de Dermod. Strongbow, qui cherchait à refaire sa fortune compromise, espérait hériter de tous les droits de propriété et de tous les privilèges de son beau-père ; mais, dans le régime des tribus, il n'y a pas d'héritage pour les filles. Ce fut la première fois que la féodalité anglaise se trouva face à face avec le régime communal des Irlandais.

Henri II débarqua en Irlande en 1172 ; il reçut à Dublin les hommages des rois de Leinster, d'Ulster, de Munster, de Meath, etc. Mais, pendant des siècles, l'Angleterre ne posséda que le *Pole* (la palissade, l'enclos), c'est-à-dire Dublin et ses environs. Elle y établit le régime féodal. Tout le reste de l'Irlande vivait sous le régime des *tans*, ou clans, ou tribus, régime qu'on appelle brièvement *tanistry*, conformément au code Brehon. Ce régime comprend le *gavelkind*, en vertu duquel, à la mort du père, sa propriété est partagée entre ses fils.

Les deux régimes restèrent en présence jusqu'au XVI[e] siècle. Ce fut à cette époque que Henri VIII, le premier souverain anglais qui ait été réellement souverain d'Irlande, résolut d'assurer sa domination en imposant le régime anglais à l'exclusion du code Brehon et du *gavelkind*.

A cet effet, le roi persuada à la plupart des chefs et des nobles de se déclarer ses vassaux et de lui rendre hommage. Il érigea leurs terres en baronies, comtés, etc., sous le régime anglais, ce qui offrait aux titulaires l'avantage de fixer ces terres dans leurs familles. Il déclara que le code Brehon serait désormais illégal et que la loi anglaise serait seule appliquée en Irlande. Les chefs qui avaient résisté finirent par se soumettre, eux aussi, et toutes les tribus furent ainsi frustrées des terres qu'elles avaient possédées.

Sous Élisabeth, on prit prétexte de plusieurs insurrections pour confisquer les terres de presque tous les seigneurs Irlandais et les donner à des villes et des corporations, etc., afin de *replanter l'île*. C'est ce qu'on appela les *plantations*. Les régions les plus fertiles de l'Irlande furent ainsi accaparées. Les Irlandais n'eurent plus le droit de posséder la terre ; à peine leur fut-il permis de contracter, pour 30 ans, des baux à un loyer excessivement élevé. Sous prétexte de religion les droits civils et politiques leur furent retirés. Ils furent presque réduits à l'état de serfs, complètement subordonnés aux landlords.

2. SITUATION AU XIX[e] SIÈCLE.

Avant les *Gladstonian laws*, les relations entre propriétaires et tenanciers étaient, en principe du moins, réglées par les lois anglaises.

Mais l'Irlandais n'acceptait pas ce régime légal ; il tenait à ses coutumes, dérivées des anciennes traditions et rappelant cette organisation primitive dont nous avons donné une esquisse (§ 1, III) ; coutumes d'accord avec les opinions du peuple, concernant le droit, pour tous, de posséder la terre, de l'occuper, de vivre sur elle. C'est dans l'antagonisme entre ces deux systèmes qu'il faut chercher l'origine de toutes les discussions et de toutes les luttes qui ont troublé l'Irlande pendant un si long laps de temps. L'Irlandais n'acceptait pas le système anglais, il ne reconnaissait pas les décisions des cours de justice. De là les évictions, les assassinats, les incendies, entre les possesseurs et les travailleurs du sol.

Cet état de guerre ouverte était aussi nuisible au *landlord* qu'au *tenant*. Le premier, considéré dans le pays comme un étranger (*alien*) et un usurpateur, ne vivait pas sur ses terres, et il en dépensait les revenus ailleurs. C'est ce que l'on a appelé l'*absentéisme* (voy. ce mot). D'autre part, il hypothécait ses propriétés, il les surchargeait de dettes accumulées qu'il faisait payer par ses tenanciers en augmentant le loyer des terres. Une des conséquences de l'*absentéisme* fut l'apparition des *middlemen*, agents intermédiaires, administrateurs ou intendants, qui pressuraient les tenanciers, divisaient et subdivisaient les terres, évinçaient les débiteurs et qui même, lorsque le bétail se vendait bien, n'hésitaient pas à transformer en pâturages les terres précédemment cultivées par les fermiers évincés. Les loyers étaient si élevés qu'on leur avait donné le nom de *rack rents* (loyers de chevalet ou de torture) ; c'est dire que le *middleman* était considéré comme un tortionnaire. Le locataire n'avait pas de bail (*fixity of tenure*), il ne lui était attribué aucune compensation pour les perfectionnements qu'il avait introduits dans les terres cultivées par lui ; il n'avait même pas le droit de céder son occupation de la ferme et les ré-

sultats du travail et de l'argent qu'il y avait dépensés : bref, tout ce qu'on résume par les mots *the interest on the good-will of his farm.* On exprimait cette situation, ces entraves en disant qu'il était tenancier à volonté (*tenant at will*).

Ces faits ont été constatés à plusieurs reprises par des commissions d'enquête parlementaires. Lord Melbourne disait en 1831 : « Tous les magistrats et tous les juges compétents, interrogés par les différentes commissions, composées d'hommes de toutes les classes, de catholiques et de protestants, ont été unanimes à déclarer que l'état troublé de l'Irlande doit être attribué au système des relations existant entre les landlords et les tenants, système manifestement préjudiciable aux uns et aux autres. »

Cependant il existait, dans la province d'Ulster et dans quelques autres régions de l'Irlande, un système de loyer et d'occupation qui avait donné de bons résultats, tout en respectant les droits du propriétaire et en protégeant le tenancier. Ce mode de tenure, connu sous le nom d'*Ulster Tenants Right*, peut se résumer en trois articles :

1° Le tenancier a le droit de vivre sur sa ferme, d'année en année, indéfiniment, en agissant convenablement et en payant son loyer, que le landlord peut élever dans une mesure raisonnable, mais pas au point de rendre illusoire le droit de vendre le *good-will*.

2° Si le tenancier fait des dettes et ne peut payer son loyer, ou si, pour toute autre raison, il désire quitter sa ferme, il peut vendre son *good-will*, à condition que le landlord accepte les prix et les conventions, ainsi que le remplaçant proposé.

3° Le landlord ne peut reprendre la ferme à son compte qu'en payant une juste somme au tenancier sortant, pour le trouble apporté au droit du locataire et à titre d'indemnité pour les améliorations faites par ce dernier.

Le parti libéral anglais, alors conduit par M. Gladstone, ayant décidé de ramener l'Irlande à un régime moins vexatoire, pensa que le modèle des mesures législatives à prendre pour apaiser ce pays se trouvait dans les lignes principales de ce contrat entre les landlords et tenanciers de l'Ulster. Il estima que le meilleur moyen d'apaiser ce désir persévérant de possession du sol, auquel avait été donné le nom énergique de *land-hunger* (faim de terre) était de généraliser ce système qui avait donné d'excellents résultats dans le petit pays où il était appliqué.

Profitant des discussions des années précédentes et des conclusions formulées par les commissions spéciales, les Irlandais avaient résumé leurs desiderata qui pouvaient être classés sous trois rubriques : loyers équitables (*fair rent*), fixité assurée dans l'occupation (*fixed tenure*), liberté de vendre le droit d'occupation (*free sale*). C'est ce qu'on appela familièrement le programme des trois F (par allusion à *fair*, *fixed*, *free*).

Toutefois M. Gladstone et ses partisans estimaient que ces réformes essentielles devaient être graduelles. On commença par faire promulguer, en 1848, la loi sur les propriétés obérées (*encumbered estates bill*), en vertu de laquelle les lords avaient le droit de vendre leurs domaines par-devant un tribunal créé à cet effet, lequel délivrait aux acheteurs des titres valables en justice. (Il ne faut pas oublier que jusque-là les lords ne pouvaient pas légalement vendre leurs biens.) Grâce à cette loi, ceux dont les domaines étaient grevés d'hypothèques ou de fondations (*settlements*) purent se libérer vis-à-vis de leurs créanciers. Plus d'un huitième de la surface du sol changea de mains par application de ce *bill*. D'immenses domaines furent morcelés et il y eut des milliers de nouveaux propriétaires fonciers.

Une autre mesure préparatoire aux réformes projetées fut ce que nous appellerions la séparation de l'Église et de l'État, mesure connue sous le nom de *Disestablishment of the English Church ;* ce *désétablissement* de l'église anglicane en Irlande eut pour effet d'ajouter encore 8000 nouveaux propriétaires aux précédents acquéreurs.

Vint ensuite une série de lois, instituant sur de justes bases les relations entre les propriétaires fonciers et les tenanciers. Nous voulons parler d'abord de l'*Irish land Act*, que M. Gladstone, en 1870, fit passer dans les deux chambres, non sans de longues discussions, et qui devint le nouveau code de tenure pour l'Irlande.

En voici le résumé :

Le *Land Act* de 1870 traite, en substance, de quatre sujets : 1° la coutume de l'Ulster ; 2° les usages analogues à cette coutume et suivis en dehors de l'Ulster ; 3° les cas de fermage (*tenancy*) non soumis à la coutume de l'Ulster, ni à aucune autre coutume analogue ; 4° la création d'une classe de propriétaires-paysans (*peasant proprietors*).

1° L'Acte en question établit que le droit coutumier sur les fermages de l'Ulster (*Ulster tenant's right custom*) sera converti en loi, sans que l'on essaye de le modifier ou de s'enquérir de ses variétés, étant donné qu'il diffère en différents endroits. Il est accepté comme un fait et le juge n'a qu'à le mettre en vigueur.

2° Cet Acte donne force de loi à tous les usages analogues à la coutume de l'Ulster. Il est permis au propriétaire foncier d'éteindre toutes ces coutumes, en achetant le droit du tenancier, si celui-ci est disposé à le vendre.

3° En faveur des tenanciers qui ne sont protégés par aucune coutume, l'Acte crée deux droits inconnus auparavant.

A. Il confère aux tenanciers établis sur une terre depuis une année au moins, même sans bail, un droit à une indemnité pour les ennuis qu'ils subissent du fait de l'éviction, sauf dans le cas de non-payement de loyer et dans le cas de rupture de contrat.

Cet Acte ne s'applique qu'à des loyers de 100 livres sterling par an, ou inférieurs, ainsi qu'à l'indemnité à accorder. Plus le loyer est petit, plus le tenancier est considéré comme ayant besoin de protection. Ainsi, s'il payait 10 livres sterling par an, l'indemnité peut s'élever à 7 années de loyer, ce qui est le maximum. S'il payait 100 livres, l'indemnité ne peut dépasser une année de loyer. En aucun cas, l'indemnité ne peut dépasser 250 livres sterling. D'autre part, le juge de paix (*County Court judge*) peut refuser d'octroyer la totalité ou une partie de l'indemnité demandée, lorsque le tenancier n'a pas tenu ses engagements ou lorsqu'il a mené une conduite déraisonnable.

B. La seconde espèce de droit créée au profit du tenancier est le droit d'indemnité pour les améliorations effectuées par lui ou par ses prédécesseurs ; la règle adoptée, c'est que les améliorations profitant à la ferme et en augmentant la valeur locative sont les seules qui puissent donner droit à une indemnité.

4° Le développement de la propriété parmi les cultivateurs, par l'application des *clauses de Bright*. Ce système autorise la commission agraire (*Land Commission*) à avancer aux paysans désireux d'acheter leur ferme les deux tiers de la somme nécessaire, dans le cas où le landlord est disposé à vendre. En tous cas, l'affaire doit être entièrement libre des deux côtés et non obligatoire ».

Telle était la loi de 1870. C'était un commencement. Elle fut accueillie avec grand enthousiasme, mais sa mise en œuvre déçut bien des espérances. Les fermiers trouvèrent que la procédure était longue, gênante, très chère et que les tribunaux montraient de la partialité pour les landlords. Enfin la loi n'empêchait pas les évictions, et c'était là le plus grand grief. Les cultivateurs qui profitèrent des dispositions de la loi furent très peu nombreux. Un millier de fermes à peine fut acheté par des fermiers.

En somme, l'Acte de 1870 n'avait pas donné les résultats qu'on avait espérés. En 1881, M. Gladstone proposa donc un autre bill, pour corriger et développer le premier. Voici comment il en expliqua les visées :

La première circonstance à laquelle il fallait accorder une attention spéciale était *la faim de terre* ou plutôt *la disette de terre* existant en Irlande. La seconde était la situation aggravée par de mauvaises récoltes et par d'autres causes. La troisième était la conduite blâmable de quelques landlords qui, après avoir exigé des loyers injustes, avaient procédé à de cruelles évictions.

Continuant à exposer les détails du bill, il montra que toutes les commissions nommées pour étudier la question étaient d'accord au sujet de la nécessité d'instituer un tribunal chargé de juger les différends entre les propriétaires et les fermiers, ainsi que de statuer sur les cas exigeant des avances du Trésor. Le recours à ce tribunal (c'était là le point essentiel) devait être facultatif et non obligatoire. Tout tenancier pouvait demander au tribunal de fixer le loyer de la ferme ou du domaine qu'il occupait. Le loyer devait être fixé pour quinze ans, pendant lesquels le tenancier ne pourrait être évincé, sauf pour le cas de non-payement de loyer ou de rupture de contrat. Le propriétaire foncier ne pourrait exercer le droit de *resumption*, c'est-à-dire reprendre possession de ses terres, qu'en faisant mettre en vente les droits du tenancier. Au bout de quinze ans, on pourrait demander au tribunal le renouvellement du bail. En cas de renouvellement, les conditions de location resteraient les mêmes, mais, si le tenant désirait vendre, le landlord aurait le privilège de préemption du *good-will*. En outre, le tribunal, en fixant les loyers, empêcherait à la fois l'augmentation illimitée des loyers et celle du droit d'occupation. Une occupation pourrait se continuer de génération en génération, s'il n'y avait pas défaut (manque de satisfaire aux engagements pris) et le simple changement des tenanciers ne suffirait pas pour interrompre la continuité de l'occupation.

Le nouveau tribunal qui serait institué pour l'exécution de cet Acte ferait fonction de commission agraire (*Land Commission*) et pourrait réviser toutes les décisions des tribunaux locaux. Il serait formé de trois membres dont l'un devrait toujours être un président ou un ex-président de la *Supreme Court*. Il aurait le pouvoir de nommer des commissaires auxiliaires et des sous-commissions, chargées de siéger dans les provinces. Pour répartir la propriété parmi les paysans, la commission agraire serait dotée des moyens et investie du pouvoir de prêter de l'argent

aux tenants désireux d'acheter des terres et des fermes, lorsque les landlords seraient disposés à vendre.

Dans les cas de ce genre, les commissaires seraient autorisés à avancer, sur bonnes garanties, aux tenants ayant l'intention d'acheter, les trois quarts du prix d'acquisition ; ou la moitié seulement, si le tenant consentait à payer au landlord une somme nette à titre de loyer exempt de toutes charges. On n'interdirait pas aux personnes empruntant à la commission de trouver le reste de l'argent ailleurs. Par une importante disposition de la loi, les tenanciers acquéreurs seraient indemnisés dans le cas où l'on viendrait à découvrir des charges affectant les propriétés, ainsi que dans le cas où les titres seraient défectueux, et ainsi disparaîtrait un des principaux obstacles au succès des clauses de Bright de la loi agraire (*land Act*) de 1870. Les commissaires seraient en outre autorisés à acheter un domaine et à le revendre par petits lots aux tenanciers, si les trois quarts de ces tenanciers, payant au moins les trois quarts du loyer total, voulaient devenir propriétaires de leurs fermes. Les avances pour cet objet et pour d'autres fins prévues par la loi porteraient un intérêt de 3 $^1/_2$ p. 100 et seraient remboursables en trente-cinq ans. Les commissaires pourraient en outre faire des avances pour améliorations agricoles et défrichement de terres incultes par des compagnies ou des individus, tenants ou landlords, pourvu qu'à l'assistance de l'État répondit un déboursé correspondant de capitaux de particuliers ; mais, dans les cas où la garantie baroniale des landlords aurait été obtenue, il serait permis au Trésor d'avancer les deux tiers du coût des améliorations projetées. Des avances, dont le montant serait déterminé par le parlement, seraient faites aussi pour favoriser l'émigration. Dans sa péroraison, M. Gladstone concluait que la loi aurait les résultats généraux suivants : l'augmentation des loyers serait arrêtée par des règles fixes, l'indemnité pour trouble de jouissance serait réglée d'après différents tarifs, le droit de vendre le *good-will* serait universellement établi, les évictions ne pourraient être autorisées que pour manquement aux engagements pris et la reprise par le propriétaire serait impossible, sauf pour des causes raisonnables et graves, mais celles-ci elles-mêmes pourraient être discutées devant le tribunal.

Ce projet fut débattu clause par clause avec acharnement. On objecta qu'il était contraire à « la liberté de contrat » (*freedom of contract*). M. Gladstone répondit que ce principe n'était pas applicable en Irlande, car le paysan, loin d'être libre, était obligé d'accepter ce qu'on lui offrait. Il montra, en outre, que le projet était rigoureusement d'accord avec les principes de la constitution britannique, qui autorisaient une législation analogue dans des cas de ce genre. En réalité, ce projet introduisait dans la législation anglaise une partie des coutumes irlandaises.

Telle est l'économie générale de la loi agraire irlandaise de 1881.

Il semblait que cette loi dût aplanir toutes les difficultés ; il n'en fut pas ainsi. En 1885, époque à laquelle le parlement anglais touchait à son terme légal, la situation, par l'effet de circonstances fortuites, était aussi embarrassée qu'auparavant.

Une série de mauvaises années avait diminué de 20 p. 100 le rendement pécuniaire des produits agricoles.

La capacité d'acheter ou de dépenser était réduite à la moitié de ce qu'elle avait été dix ans auparavant. Par suite, des loyers qui avaient été équitables en 1881 étaient devenus excessifs et avaient pris le caractère de *rack rents ;* les fermiers ne pouvaient plus payer ; les procès, les évictions avaient recommencé.

De leur côté, les Irlandais répondaient à ces poursuites par le *boycotting* (ainsi appelé du nom de Boycott qui, le premier, avait établi cette sorte d'interdit contre les propriétaires, auteurs d'évictions), appliqué aux fermes où des évictions avaient eu lieu.

La fameuse *Land League*, créée par M. Parnell en 1879, avait été dissoute par M. Gladstone en 1881, après avoir jeté le cri de guerre : *No rent, no land lords* (Pas de loyers, pas de propriétaires) et M. Parnell, ainsi que d'autres députés irlandais, chefs de la ligue, avaient été emprisonnés. Mais les patriotes irlandais avaient alors remplacé la *Land League* par une autre association, la *National League*. Leur but était d'opposer aux propriétaires une résistance passive, pacifique et légale, de venir en aide aux fermiers évincés et de diriger la nation dans les voies du *home rule*. La *National League* avait des correspondants et des comités dans toute l'Irlande. Elle adopta le plan de campagne (*plan of campaign*) que voici.

Tous les tenants trouvant leurs loyers trop élevés devaient s'entendre pour demander une réduction, de 15, 20, 25 ou 30 p. 100, suivant le cas, se rendre en masse chez le propriétaire ou l'agent et formuler leur demande en termes convenables. S'ils n'étaient pas écoutés, ils devaient verser, entre les mains d'un agent reconnu de la Ligue, la somme qu'ils considéraient comme le juste

loyer de leur ferme et attendre le résultat des négociations engagées entre le propriétaire et l'agent. Si le propriétaire persistait dans son refus, l'argent devait être versé dans les caisses de la Ligue pour servir à assister les victimes des évictions. D'autre part, on devait profiter de ce que la loi ne permettait au propriétaire de commencer un procès à fin d'éviction que pour un arrérage d'une année de loyer, et de ce que l'éviction ne pouvait avoir lieu qu'au bout d'un délai de six mois après le jugement condamnant à payer. Après l'éviction, la Ligue devait intervenir afin d'assurer au tenant évincé le payement d'une indemnité pour les améliorations qu'il aurait faites pendant son occupation, pour les bâtiments qu'il aurait construits, pour les travaux de drainage qu'il aurait exécutés, pour les engrais qu'il aurait fait entrer dans le sol et qui ne seraient pas épuisés, etc. Les textes de loi fournissaient encore d'autres ressources que la Ligue devait faire valoir en faveur de ses membres : la faillite, la vente ou l'hypothèque du *good-will* du fermier dans la ferme, etc., ce qui imposerait beaucoup de frais au propriétaire et retarderait le moment ou celui-ci pourrait rentrer en possession. De plus tous les bestiaux et tous les objets pouvant être enlevés devaient être vendus ou cachés, de sorte que le propriétaire ne trouverait qu'une ferme nue et *boycottée*, que personne n'oserait ni occuper, ni acheter.

Ce plan de campagne fut mis à exécution sur 40 grandes propriétés; il força certains propriétaires à accepter les offres de leurs tenants et il en amena nombre d'autres à prendre d'eux-mêmes l'initiative de réductions de loyer dans des proportions allant jusqu'à 40 et 50 p. 100.

Cependant l'époque des élections générales approchait. Par la force des choses, le *land bill* de 1881 était devenu insuffisant. M. Gladstone présenta un nouveau projet de loi pour faciliter l'acquisition des fermes par les tenants, au moyen d'annuités réparties sur un grand nombre d'années; ce projet de loi assurait aux tenants l'assistance de l'État pour ces acquisitions; son auteur n'eut pas le temps de le faire passer. Mis en minorité à propos du budget, il donna sa démission, comptant sur les élections pour reprendre sa place à la tête du gouvernement.

En effet, au mois de novembre 1885, M. Gladstone disposait d'une majorité, mais d'une majorité composée de telle sorte qu'il était à la merci des Parnellistes. Pour des motifs divers, qu'il est difficile de distinguer et de préciser, il proposa, en 1886, à la chambre des communes, deux bills, dont l'un tendait à changer le mode de gouvernement de l'Irlande, et l'autre à améliorer le système suivi jusqu'alors dans les achats et ventes de terres en Irlande.

Le premier de ces projets établissait le *home rule* en Irlande. Dans la discussion de ce premier projet, M. Gladstone, mis en minorité, conseilla à la Reine de dissoudre la chambre et de consulter le pays « sur le projet très important d'établir un corps législatif en Irlande pour la gestion des affaires irlandaises considérées comme distinctes des affaires impériales ».

Devant le résultat des élections, M. Gladstone se retira et le marquis de Salisbury forma un ministère pris parmi les conservateurs, mais soutenu par les libéraux-unionistes.

Le nouveau cabinet commença par présenter deux bills relatifs à l'Irlande.

Le premier était un bill de coercition, remettant en vigueur d'anciennes lois tombées en désuétude et y ajoutant une disposition inconnue jusqu'alors dans la loi anglaise : on permit de faire transporter en Angleterre des accusés irlandais pour les faire juger par des jurys anglais.

Armé de cette loi, Lord Salisbury s'attaqua à la *National League*. La haute cour de justice déclara que le *plan de campagne* était une conspiration criminelle ; le vice-roi, en vertu d'un « ordre en conseil », ordonna la dissolution de la Ligue dans tous les comtés de l'Irlande. Les députés irlandais qui en étaient les chefs furent arrêtés et condamnés dans l'automne de 1887, les bureaux de la Ligue furent fermés, ses caisses furent saisies. En examinant ses livres de comptabilité, on reconnut que, pendant sa courte existence, elle avait reçu et dépensé six millions de francs pour l'accomplissement de sa mission

Le second bill que le cabinet Salisbury fit passer apporta plusieurs adoucissements à la situation des fermiers. Il accorda aux tenants à bail (ils étaient au nombre de 150 000 le droit de demander aux juges de paix la revision de leur loyer; lorsque les fermiers qui ont obtenu une réduction sont des sous-locataires, le locataire principal acquiert le droit de faire annuler son bail avec le propriétaire qui a obtenu un jugement entraînant l'éviction et peut conserver le tenant comme gardien de la ferme ; les juges de paix sont déclarés compétents pour recevoir les plaintes des tenants, et après avoir constaté l'insolvabilité ils peuvent fonctionner comme tribunaux de commerce, c'est-à-dire accorder la libération d'une partie ou de la totalité de la dette ; les propriétaires qui ne

peuvent toucher les loyers de leurs tenants sont exemptés du payement des contributions.

Ainsi et malgré les vicissitudes politiques, l'œuvre de M. Gladstone a été continuée par ses successeurs. Le système de tenure qu'il a introduit en Irlande est considéré comme une acquisition sur laquelle on ne pourra désormais revenir que pour la développer et la perfectionner. Déjà, après avoir été appliqué à l'Irlande, il a été étendu à l'Écosse, et il est vraisemblable que l'Angleterre elle-même en bénéficiera à son tour.

Voici quelle est actuellement la situation du paysan irlandais. Il peut faire fixer par jugement un loyer équitable, pour une période de quinze ans. S'il parvient à s'entendre avec son propriétaire sur le prix de sa ferme, qui ne doit pas dépasser vingt années de son loyer actuel, il peut de par la loi entrer en possession immédiate et être pourvu d'un titre valable, non grevé. Ses annuités seront réparties sur une période de quarante-neuf ans et seront d'un cinquième inférieures à son loyer actuel. En même temps, il a droit à une indemnité pour les améliorations qu'il a faites sur la ferme et il possède un droit de *good-will* qu'il peut vendre en quittant la ferme ; il peut réclamer une indemnité s'il est troublé dans l'exercice du droit précédent, au cas où le landlord reprend sa ferme. Les évictions ne sont possibles que pour non-payement de loyer ou rupture de contrat. .

4. Écosse.

L'Ecosse, au point de vue de la géographie physique, est naturellement divisée en deux parties dissemblables : les *Highlands* (terres hautes) au Nord, les *Lowlands* (terres basses) au Sud. La première de ces deux régions a été peuplée par des Celtes, la seconde par des hommes de race teutonique. Les premiers furent amenés, par la nature même du pays, à chercher leurs ressources dans l'élevage des bestiaux, la chasse et la pêche, tandis que les seconds s'adonnaient surtout à l'agriculture et au commerce. Nous verrons que la différence entre ces deux genres de pays et d'occupations a entraîné des législations différentes pour la tenure des terres.

Au XIIe siècle le système féodal normand fut établi dans les Lowlands par le roi d'Ecosse, Alexandre II, tandis que le système des clans continuait à subsister dans les Highlands restés indépendants. Au XIIIe siècle Alexandre III réunit sous sa domination le royaume celtique et le royaume teutonique d'Écosse.

Après l'insurrection de 1745, par laquelle le fils de Jacques II avait cherché à prendre possession du trône de ses ancêtres, le gouvernement anglais brisa les clans, supprima leur organisation militaire, leur défendit d'avoir des armes, interdit même de porter le costume national. La terre fut donnée aux chefs en toute propriété, mais à condition pour eux, de maintenir les us et coutumes relatifs aux *tenures* ainsi que les droits acquis.

Comme principe général, on admit que les fermiers et les paysans étaient les *tenants* du *landlord;* c'est à ce dernier que la terre appartenait, c'est à lui que devaient être payés les loyers.

Les landlords ne tardèrent pas à penser qu'en transformant les fermes en pâturages, en réservant les forêts pour chasser le cerf, les plaines pour chasser le grouse, les rivières et les lacs pour pêcher, ils auraient plus de profit et d'agréments qu'en les louant à des fermiers, car leurs domaines deviendraient le rendez-vous des capitalistes et de la noblesse d'Angleterre. D'autre part, la laine des moutons leur constituerait un revenu plus certain que le loyer des fermes, étant donnés les risques inévitables de mauvaises récoltes. En conséquence, les landlords rasèrent des villages, des fermes, des cottages, et transformèrent des terres cultivées en pâturages pour les moutons. Nombre de paysans émigrèrent aux Hébrides et aux Orcades, espérant y vivre à leur guise, sans s'éloigner beaucoup de leur pays.

Les *crofters*, locataires des *crofts* ou petites fermes, étaient ainsi traités depuis un siècle, sans que l'on s'occupât beaucoup de leurs réclamations, lorsqu'une commission fut nommée pour les écouter. Dans son Rapport, en 1884, elle reconnut que les terres avaient été trop morcelées, par suite de la réduction de l'aire cultivable; que les *crofts* (petites fermes avec enclos) ne rapportaient guère et étaient en mauvais état ; que les locataires n'avaient pas de bail à long terme, qu'ils ne recevaient pas d'indemnité pour les améliorations apportées par eux à leurs fermes ; qu'ils étaient soumis à des majorations de loyer arbitraires ; que les terres louées étaient trop petites pour que les fermiers pussent en vivre avec leurs familles; que de bonnes terres fertiles avaient été converties en pâturages ou en forêts de chasse.

Les commissaires préconisèrent l'adoption des mesures suivantes qui entrèrent dans la loi de 1886 :

« Reconnaître légalement l'existence et l'indépendance des communes rurales (*townships*), en permettant aux petits cultivateurs (*crofters*) de les administrer eux-mêmes et en les protégeant contre l'aliénation ultérieure des terres ;

« Demander aux landlords d'augmenter la quantité de terre à consacrer à l'agriculture et aux pâturages, conformément à une résolution adoptée par les deux tiers des occupants ;

« Sur pétition des crofters et après décision conforme du sheriff, fonder de nouvelles communes avec l'assentiment du propriétaire et en obtenant du gouvernement un subside de 100 livres sterling par 10 livres de revenu annuel de chaque ferme ;

« Les fermes à créer dans les nouvelles communes représenteraient au moins un loyer annuel de 10 livres sterling et au plus un loyer de 30 livres sterling ; elles ne pourraient être ni sous-louées ni subdivisées, sous aucun prétexte.

« Comme les baux à long terme, pour les fermes dont le loyer est de 2 ou 3 livres sterling, ce qui était le cas de la plupart des fermes dans les Highlands, n'auraient eu d'autre effet que de perpétuer des maux sociaux d'un caractère dangereux, on n'accorderait de baux de longue durée qu'à des occupants respectables et capables, c'est-à-dire ne payant pas moins de 6 livres sterling de loyer par an. Ceux-ci seraient autorisés à demander que leur loyer fût fixé équitablement par évaluation légale, et pour 30 ans ; il leur serait imposé certaines conditions de culture ; au bout des 30 ans, ils pourraient réclamer des indemnités pour améliorations effectuées pendant leur séjour sur la ferme. (La location, avec le bénéfice de cette condition, est dite sur *improving base*.) Au bout du laps de temps prescrit, le crofter pourrait rester, s'il lui plaisait, et il aurait droit au renouvellement de la condition relative à l'indemnité.

« Toutes les subdivisions des petites fermes seraient absolument et strictement défendues, et l'on devait tendre plutôt à constituer de plus grandes fermes ;

« On faciliterait au paysan l'achat de sa ferme, au pêcheur l'achat de sa hutte et de son enclos, car la propriété est un puissant stimulant de l'activité, du respect de soi-même, et elle suggère le moyen de jouir rationnellement du domaine. »

Les commissaires recommandaient de ne pas entraver les droits actuels dans les forêts de chasse, mais de prendre des mesures pour empêcher toute aliénation ultérieure de terres, et de donner aux crofters des garanties légales contre toute diminution ultérieure des terres cultivables et des pâturages qui se trouvaient en leur possession.

Ils recommandaient enfin de favoriser pécuniairement l'émigration, qui est une ressource pour les districts pauvres et trop peuplés, et de payer pour les pères de famille la taxe scolaire, très lourde aux pauvres.

Voici quelles sont aujourd'hui les conditions de la tenure en Écosse.

Un bail écrit engage le landlord et ses successeurs. Il doit avoir une durée définie et être suivi d'occupation. Les baux sont généralement de 19 ans ; pour les terrains sur lesquels on se propose de construire ou dans lesquels on veut exploiter des mines, les baux sont plus longs. Le tenant, lorsque son occupation est terminée, peut demander des indemnités pour les améliorations qu'il a faites.

CHARLES BAYE.

Bibliographie.

I. GÉNÉRALITÉS. — *The Brehon code. Hiberniae leges et institutiones antiquae.* 1 vol. in-8, Dublin, 1881. — KINNEAR (J.-B.), *Principles of property in land.* 1 vol. in-12. Londres, 1884. — *Annual register*, pour 1870, pour 1880, pour 1884, pour 1885.

II. ANGLETERRE. — POLLOCK (Sir F.), *The land laws.* 1 vol. in-12. Londres, 1883. — SPENCER (A.-J.), *Agricultural holdings and game laws.* 1 vol. in-8. Londres, 1883. — SWEET, *Explanatory Dictionary of English law terms.* Londres, gr. in-8, 1882. — PRIDEAUX, *Precedents in conveyancing.* Londres, 2 vol. gr. in-8, 1885.

III. IRLANDE. — O'BRIEN (J.-B.), *Parliamentary history of the Irish land question.* 1 vol. in-8. Londres, 1880. — KING (D.-B.), *The Irish question.* 1 vol. in-8. Londres, 1882. O'CURRY (Eug.). *Lectures.* 1st *series.* — *Manuscripts on history of Ireland; Specimens of Writing. 5th century.* 1 vol. gr. in-8. Dublin, 1878.

IV. ÉCOSSE. — SKENE (W.-F.), *Celtic Scotland or Alban.* 3 vol. gr. in-8. Édimbourg, 1880. — BLACKIE (J.-S.), *The Scottish Highlanders and the land laws.* 1 vol. in-8. Londres, 1885.

AGRICULTURE.

SOMMAIRE

1. Théorie de l'agriculture.
2. Solidarité de l'agriculture avec l'organisation économique générale de la société.
3. Difficultés de la science agricole.
4. Tableau de l'industrie agricole.

1. Théorie de l'agriculture.

L'agriculture est la première industrie de l'homme. Elle consiste dans l'utilisation par le travail des forces physiques agissant sur un certain nombre de plantes domestiquées ; elle comprend aussi l'exploitation de quelques espèces d'animaux, domestiqués également et fournissant des produits consommables.

Classée par les physiocrates comme l'industrie productive par excellence, elle se distingue cependant des industries extractives par une production constamment renouvelée au moyen des seuls éléments naturels soumis à la direction de la volonté humaine. La houille, par exemple, une fois consommée, son utilité est définitivement détruite, et il est impossible pratiquement de la faire revivre ; pour les produits agricoles il en va dif-

féremment. A la vérité, dans la période d'enfance, l'homme vivant de la cueillette et de la chasse exploite la nature, mais il ne la dirige pas. Mais, bientôt, il songe à l'avenir, et la nature lui enseigne et lui conseille la reproduction, caractéristique de l'agriculture. Une forêt aménagée peut fournir indéfiniment du combustible ; quelques semences réservées sur la récolte reproduisent identiquement chaque année de nouveaux aliments, et les fruits enlevés annuellement à un arbre, à une vigne, sont toujours remplacés l'année suivante par de nouveaux fruits.

Les véritables caractères qui permettent de séparer l'agriculture de toutes les autres industries extractives peuvent être ainsi établis : 1° l'agriculture utilise les forces naturelles actuellement agissantes et toujours disponibles; les autres industries extractives s'exercent aux dépens d'éléments accumulés et formés aux temps géologiques sous l'action de causes aujourd'hui effacées ou modifiées ; 2° l'agriculture exploite la puissance de reproduction de la matière organique, tandis que les industries extractives ne s'exercent plus que sur la matière inorganique. L'homme qui se livre à l'agriculture prend donc la nature pour collaborateur le plus actif dans son œuvre de production.

L'élément *terre* n'est pas le seul qu'exploite l'homme par l'industrie agricole ; les météores, chaleur, lumière, humidité, sont aussi utilisés par lui au profit du meilleur développement de la matière vivante (V. AGENTS NATURELS). Les lois de la physiologie s'exercent sous sa direction, car c'est par l'intervention active de l'homme qu'un champ porte une récolte de blé, plutôt que des plantes sauvages et inutilisables que le soleil mûrirait également si l'on n'avait eu le soin de les écarter. A un degré avancé de la culture, son intervention agit même sur l'intensité de la récolte. Ce sont en réalité les forces physiques bien dirigées qui agissent pour lui.

Mais il est important, au point de vue économique, de remarquer que parmi tous les éléments que fournit la nature dans la production agricole, la terre est le seul qui ait une valeur appréciée (V. CAPITAL), parce qu'elle est le seul qui puisse être approprié, le seul qui soit disponible en quantité limitée, les autres éléments restant à la disposition de tous, ce qui fait que leur usage est gratuit. Ce caractère spécial de la terre est la base de discussion de différentes écoles sociales qui préconisent les doctrines collectivistes et font remonter au travail seul la source de toute valeur.

L'agriculture cependant ne consiste pas dans la simple utilisation directe de la nature. Puisque l'homme dirige l'action des forces physiques, il y apporte nécessairement son activité, son travail, et celui-ci est d'autant plus grand qu'il intervient plus efficacement et que la production est plus intense. Le *travail* représente donc également un élément non gratuit, une valeur.

Pour être efficace, l'intervention de l'homme dans l'action des agents naturels comporte obligatoirement l'action d'instruments agricoles, l'apport de semences et d'engrais. La main-d'œuvre suppose donc l'existence et l'emploi d'un *capital*, réserve qui, comme le travail lui-même, doit être d'autant plus considérable que la culture est plus avancée.

Ces trois éléments, terre, travail, capital, font de l'agriculture un type classique de l'activité économique.

Elle n'est pas seulement une industrie classique, elle est aussi et surtout l'industrie primordiale par excellence. Le développement de l'humanité sur la terre n'a pu se produire que grâce à l'exploitation des fruits du sol ; les progrès du bien-être matériel de l'homme et ceux de l'agriculture n'ont pour ainsi dire qu'une même histoire.

Ici, nous emprunterons à Fernand-Raoul Duval l'exposé d'une théorie générale qui en développe les phases diverses.

A l'origine, l'homme primitif pourvoit à sa nourriture avec ce qu'il peut trouver de comestible dans les fruits spontanés du sol, avec la chair des animaux sauvages dont il parvient à s'emparer. Lorsqu'il a épuisé les aliments à sa portée, il est obligé de se déplacer pour en trouver d'autres ailleurs. Il laisse la nature abandonnée à elle-même.

Son esprit d'observation se développant, il en arrive à établir la relation existant entre la température, les saisons et la végétation ; il confie lui-même à la terre les semences des plantes dont il a reconnu l'utilité ; il en surveille le développement, le favorise et arrive à en récolter le produit ; il devient prévoyant, il conserve les fruits de cette récolte et se crée ainsi les ressources alimentaires dont il a besoin dans les temps où la végétation suspendue ne les fournit plus. Il arrive ensuite à dompter les animaux ; au lieu de les détruire brutalement, il les nourrit et les soigne pour en tirer un meilleur parti ; leur lait ou leurs œufs lui fournissent des aliments ; leurs toisons, recueillies périodiquement, des vêtements de plus en plus parfaits. Enfin, leur reproduction lui assure non seulement le remplacement de ceux qu'il perd ou qu'il abat pour sa nourriture, mais un approvisionnement de plus en plus abondant et régulier. C'est à ce moment que l'homme,

nomade jusqu'alors, devient plus ou moins sédentaire; la cité se forme, les intérêts politiques et sociaux se développent.

La culture commence par les terres les plus voisines du campement, et souvent le campement lui-même est déplacé après la récolte. Puis s'établit la culture celtique, qui était celle de nos ancêtres Gaulois et que l'on retrouve chez les Arabes; un territoire de parcours est assigné à la tribu, et la culture se déplace sur ce territoire.

Pendant une période fort longue d'ailleurs, l'agriculture est une industrie sans science. Aucune théorie, aucune généralisation ne peut être formulée. Ce n'est qu'à une époque très rapprochée, presque contemporaine, sous la double influence des progrès de la science d'une part et de la prodigieuse transformation qui s'est opérée dans les moyens de communication, par suite de l'application de la vapeur aux transports terrestres et maritimes, que l'agriculture a commencé l'évolution à laquelle nous assistons et qui est, sans doute, le fait le plus considérable qui puisse appeler l'attention des économistes.

La prise de possession du globe se poursuit sur tous les points avec une intensité croissante; les marchés ont cessé d'être locaux ou nationaux pour devenir universels; la possibilité de communiquer la pensée par lettres, par télégrammes, avec une rapidité que, il y a peu d'années encore, on ne pouvait ni espérer ni prévoir, a rendu les points les plus éloignés de la terre solidaires les uns des autres; les récoltes des blés de l'Inde, comme celles des côtes de l'Amérique du Nord baignées par l'océan Pacifique, ont, par leur abondance ou leur rareté, une influence directe et presque immédiate sur les marchés de toute l'Europe (V. PRODUITS INTERNATIONAUX).

La diversité des climats a amené, sur les points variés du globe, les manifestations de la vie végétale les plus multiples; les produits de toutes sortes sont chaque jour mis à la disposition de l'humanité par l'agriculture de tous les pays à ses divers états de progrès; l'échange de ces produits si divers et les moyens dont on dispose aujourd'hui pour les connaître et en apprécier les usages, rend de plus en plus fréquents les rapports entre les peuples les plus éloignés. Non seulement l'agriculture satisfait à la plupart des besoins de l'homme, mais elle crée en quelque sorte de nouveaux besoins et de nouvelles jouissances, en mettant à sa disposition les moyens d'y pourvoir. En lui procurant des produits nouveaux, elle lui a donné, par cela seul, des moyens d'action également nouveaux. Si l'on n'avait pas trouvé, il n'y a guère plus d'une quarantaine d'années, le caoutchouc et la gutta-percha dans les forêts du Nouveau Monde, de l'Océanie et de l'Asie, on n'aurait jamais pu exécuter ces appareils électriques, ces câbles sous-marins, qui enlacent le globe dans un réseau de plus en plus serré et transmettent la pensée, avec une si prodigieuse rapidité, à toutes les extrémités de la terre.

En même temps la science, trouvant les grandes lois de la physiologie, est arrivée à découvrir, chez les plantes comme chez les animaux, les conditions nécessaires au développement d'une vie de plus en plus parfaite. Les plantes cultivées dans des sols mieux préparés, pourvus des éléments minéraux nécessaires à leur nutrition, améliorés en outre par une sélection intelligente et patiemment poursuivie des semences, arrivent à donner des récoltes plus assurées, plus abondantes et de meilleure qualité, avec une moindre dépense. Des produits complètement inconnus, comme le maïs, le tabac, la pomme de terre, il y a quelques centaines d'années à peine, sont tellement entrés dans l'usage général, que les générations modernes ont peine à comprendre qu'ils n'aient pas toujours été de consommation ordinaire. De même, les espèces d'animaux domptées et rendues domestiques ont toujours été en augmentant; les races, sous l'influence des découvertes de la physiologie animale, ont été améliorées, perfectionnées, et si l'on compare les animaux domestiques actuels à leurs congénères à l'état sauvage, la transformation a été le plus souvent si complète, qu'on a peine à retrouver les caractères spéciaux des races originaires. Leur chair donne à l'homme une nourriture meilleure et leurs dépouilles fournissent à l'industrie des matières premières plus nombreuses et plus parfaites.

Les facilités de communications nouvelles ont rapproché les uns des autres les pays les plus éloignés; des contrées immenses presque absolument inhabitées ont été mises en contact, pour ainsi dire immédiat, avec les continents, berceaux des anciennes civilisations. La superficie des terres ainsi conquises à la culture et à la civilisation progressives depuis cinquante années dépasse énormément celle des anciennes contrées européennes.

L'agriculture est aujourd'hui soumise à des influences économiques diverses qui, en se modifiant sans cesse, la placent dans des conditions en quelque sorte instables; et il semble qu'on ne puisse arriver à un certain équilibre avant le terme, encore lointain, de

la prodigieuse évolution qui marque la fin de ce siècle.

Les mêmes produits ou des produits analogues pouvant être créés sur des points nombreux du globe et être ensuite presque instantanément demandés et rapidement transportés dans tous les centres de consommation, les conditions de prix auxquels ils peuvent être obtenus réagissent les unes sur les autres et conduisent nécessairement à une production plus abondante, pour le plus grand bien de la collectivité humaine, là où elle est le moins coûteuse et où, par suite, elle procure le plus de bénéfices.

Mais, ce bien lui-même ne peut être obtenu sans froisser de nombreux intérêts, qui cherchent alors à diminuer les effets de ces grandes lois naturelles par des procédés factices, empiriques en quelque sorte. C'est ainsi que les droits de douane ont peu à peu perdu leur caractère, essentiellement fiscal à l'origine, pour devenir un instrument de protection destiné, par de véritables subventions plus ou moins déguisées, prélevées sur le consommateur, à renchérir artificiellement les denrées que les progrès de la science moderne tendent, au contraire, à mettre à la disposition de l'humanité, plus abondantes, et tout à la fois meilleures et moins chères et, par suite, à en maintenir la production ou à la rendre possible dans les contrées les moins favorisées.

2. Solidarité de l'agriculture avec l'organisation économique générale de la société.

Malgré ses caractères absolument particuliers, l'agriculture ne saurait s'abstraire, en aucune manière, du reste de l'organisation économique de la société tout entière. A travers toute l'évolution économique, elle est restée solidaire du progrès général et soumise aux mêmes influences. Lorsque l'Italie de la Renaissance s'enrichit par le commerce de ses républiques, embellit ses villes, développa ses arts et son industrie et se poliça, l'agriculture y subit une transformation exactement parallèle; elle ne fit pas exception au progrès. Aujourd'hui encore et plus qu'à toute autre époque, ce sont les pays les plus riches, les plus peuplés, les plus industrieux, qui ont l'agriculture la plus prospère et qui pratiquent les systèmes de culture les plus intensifs, ceux qui permettent de tirer du sol la plus grande somme de produits utilisables.

On trouvera les principes de cette solidarité développés sous les mots *Capital* (économie rurale) et *Culture;* ici nous devons nous borner à la règle générale suivante. L'agriculture est, comme les autres, une industrie où le profit dépend des capitaux engagés et des méthodes suivies. Les *prix de revient* (voy. ce mot) — fort difficiles à apprécier — forment, sauf l'état de crise, la limite de l'abaissement des prix de vente. Il y a entre les prix, les salaires et la population, une solidarité absolue, inéluctable.

On peut même affirmer que la situation de l'agriculture dans un pays est le meilleur signe de sa richesse. Cette industrie, en effet, a avec la circulation des capitaux et avec le bien-être général de la population des connexions telles qu'elle peut être prise pour une sorte de baromètre économique. Le perfectionnement de l'agriculture est intimement associé à la sécurité de la propriété et à son morcellement, au chiffre de la population, à son bien-être; le crédit agricole, les prix du fermage, les prix de revient, l'élévation du produit brut, sont autant de caractères qu'il faut suivre et étudier parce qu'ils fournissent des indices certains de l'état de prospérité d'une nation agricole. L'état politique et social des populations est lui-même étroitement solidarisé avec l'agriculture. Ce n'est pas sans raison que Montesquieu a pu dire : « Les pays sont cultivés, non en raison de leur fertilité, mais en raison de leur liberté. » L'Irlande en a fourni une triste preuve dans notre siècle même.

« Deux choses, a écrit H. Passy[1], déterminent le degré de puissance et de richesse des nations : l'une, c'est leur force numérique; l'autre, l'étendue des moyens de consommation dont elles jouissent ; or, ces deux choses dépendent entièrement de l'état plus ou moins prospère de l'agriculture. — S'il faut, pour que les populations puissent augmenter, que la production rurale les suive dans leur marche, il faut davantage que leur sort puisse s'améliorer. — Il n'est pas d'accroissement aux prospérités sociales qui n'ait pour condition indispensable la réalisation de quelqu'un des progrès dont l'agriculture est susceptible. »

Mais tandis que les conquêtes de l'industrie manufacturière n'ont d'autres limites que celles que leur assigne l'état de la science, l'industrie agricole se trouve arrêtée dans son essor par les lois physiques desquelles dépendent les climats, et la physiologie de la matière vivante sur laquelle elle opère.

3. Difficultés de la science agricole.

L'agriculture n'est pas, à proprement parler, une science, elle est plutôt un art complexe appliquant les principes de presque toutes les sciences générales. Si l'agriculture exten-

1. [illegible]

sive peut se borner à quelques opérations très simples, il n'en est pas de même de l'agriculture intensive, qui devient une nécessité inéluctable dans les sociétés nombreuses et riches.

C'est par des observations successives, par des procédés inventés progressivement, que les règles de la culture des plantes ont été établies. Ces règles de pratique, transmises traditionnellement de génération en génération, constituent ce que l'on appelle généralement la routine agricole. Mais parmi ces règles les unes sont bonnes, les autres sont mauvaises ; il y a évidemment une bonne et une mauvaise routine. Trop souvent aujourd'hui on confond l'une et l'autre dans une même condamnation. Il importe donc de vérifier, sous le contrôle de la science, toutes les méthodes en usage et de savoir juger de leur valeur respective. Toutefois, s'il ne faut pas rejeter absolument toutes les anciennes pratiques empiriques, on doit s'élever avec énergie contre l'esprit de routine, parce que l'esprit de routine implique toujours soit un défaut d'instruction, soit une négligence paresseuse. La direction des opérations agricoles doit toujours être raisonnée, éclairée. Et cette nécessité de juger comme d'expérimenter, demande des études longues et très diverses.

Au premier rang de toutes les connaissances qu'exige l'agriculture se place la géologie, qui étudie la constitution du sol et dont on commence à peine à entrevoir l'importance; les classifications, données par l'ancienne agronomie, en terres fortes, terres légères, etc., étant tout à fait insuffisantes, l'étude géologique du sol s'impose, elle fournit la composition en éléments de la terre, elle donne la mesure de sa fertilité naturelle.

Le sol, considéré comme un atelier pour l'industrie agricole, s'épuise bien vite des éléments fertilisants qu'il renferme, et leur reconstitution impose soit l'abandon momentané de l'exploitation, soit la restitution plus ou moins complète de ces éléments. La loi de restitution, découverte ou mieux établie scientifiquement depuis Liebig seulement, a été le meilleur stimulant du progrès agricole qui ait jamais pu agir. Mais il ne suffit pas de connaître la loi de restitution, il faut encore l'appliquer avec la possibilité d'en retirer la plus grande somme d'avantages réalisables. La chimie, la physique, la physiologie et la botanique interviennent dans cette seule détermination. Lorsque les animaux entrent dans l'exploitation, ce sont la physiologie animale et la chimie physiologique, en même temps que l'hygiène, qui permettent de les diriger avec compétence et de leur donner le régime qui leur convient, soit qu'on veuille faire de l'élevage, de l'engraissement ou qu'on veuille seulement s'en servir pour le travail. Les granges, les greniers, les celliers réclament la compétence de l'ingénieur, de même que les machines agricoles, les irrigations et les drainages. La chimie intervient encore dans les analyses de sol, d'aliments et d'engrais, de vins, etc., dans les ensilages de fourrages ; la météorologie, dans la prévision des intempéries. Encore l'agriculture comporte-t-elle une part d'un art agronomique spécial, qui consiste dans la direction des opérations pratiques, labours, hersages, semailles, récolte, épandage d'engrais, etc. Et au-dessus de tout, l'*économie rurale* (voy. ce mot) doit présider à toute l'organisation agricole, donner à chaque spéculation sa véritable importance et la proportionner au but qu'il faut atteindre sans le dépasser, comme elle doit indiquer quelle somme totale de capitaux peuvent être consacrés à la terre dans chaque milieu.

Ce tableau sommaire montre combien difficile économiquement se présente l'exploitation fructueuse du sol. Et elle est d'autant plus difficile que la diffusion des voies de communication l'a soumise, depuis moins d'un siècle, à la loi de la concurrence universelle. Les produits agricoles ne se déplaçaient pas au siècle dernier, ils étaient très généralement consommés dans les régions mêmes de leur production.

Par contre-coup, les prix universellement solidarisés et nivelés ne subissent plus ces extrêmes variations que l'on constatait encore sur les blés, en 1847 par exemple.

Un caractère particulier que nous ne faisons que signaler ici est celui que revêtent les *crises agricoles* (voy. ce mot). Celles-ci ne sont en effet que très exceptionnellement dues aux causes qui provoquent les crises industrielles ou financières; elles sont amenées presque toujours par des causes qui échappent absolument à la volonté humaine et sont impossibles à prévoir. Par ce côté encore l'agriculture se heurte aux lois physiques.

4. Tableau de l'industrie agricole.

L'industrie agricole, qui se présente si complexe, si vaste et si difficile à cause des multiples questions qu'elle soulève, se prête cependant à une analyse méthodique et raisonnée, analyse à laquelle on ne peut s'empêcher de reconnaître un caractère d'utilité indiscutable tant au point de vue purement théorique de la science économique qu'au point de vue pratique de l'exploitation du sol.

Les trois agents de la production agricole

indiqués au § 1er, la terre, le travail et le capital, envisagés dans leurs rapports avec l'homme dont le rôle est de faire converger vers lui toutes les utilités, fournissent les éléments de cette analyse.

1° La terre, soumise à la culture, devient pour l'agriculteur le capital fondamental de son industrie. La répartition du sol entre les divers propriétaires qui le détiennent soulève des discussions passionnées (V. Propriété) qui sont loin d'être épuisées. Vaut-il mieux pour la société que la propriété foncière soit centralisée entre un nombre restreint de propriétaires seulement? Est-il préférable, au contraire, qu'elle soit répartie entre un très grand nombre, qui ne disposeraient que de surfaces exactement suffisantes à l'entretien normal de leur famille?

Les arguments les plus divers ont été développés en faveur de chacune des deux solutions. Il semble aujourd'hui que la question soit tranchée en faveur de la petite propriété, surtout parce que celle-ci, augmentant le nombre des propriétaires dans une large mesure, dispense plus équitablement le bien-être dans les populations rurales. D'ailleurs, cet avantage est encore plus accusé si l'on étudie les conditions du régime de l'exploitation (V. Culture, *Morcellement*). Dans la grande culture le produit brut est généralement inférieur à ce qu'il est dans la petite. Et cette dernière est aussi plus moralisatrice.

2° Mais la détention de la propriété foncière par plus ou moins grandes surfaces ne suffit pas à caractériser l'industrie agricole; ce qui la caractérise, c'est l'exploitation par le travail de l'homme. Le propriétaire peut exploiter sa terre lui-même ou la faire exploiter par des tiers.

S'il l'exploite lui-même, c'est le régime du *faire-valoir* qui se présente avec tous les avantages d'une bonne direction; le contrôle est efficace, les sacrifices pour la culture sont consentis sans parcimonie, quelquefois même avec trop de largesse et non sans quelque ostentation, mais c'est toujours le régime le plus favorable; l'administration du père de famille est ménagère de la fertilité du sol, très portée vers les améliorations foncières à effet durable. Tous les intérêts et toutes les responsabilités se trouvant réunies dans les mêmes mains, il y a unité de vues et absence complète de conflit.

Le capital foncier et le capital d'exploitation, loin d'être en opposition, sont mis en œuvre dans un but commun, car le propriétaire doit percevoir les revenus de l'un et de l'autre. Quand il s'agit des petites exploitations, le propriétaire lui-même est, avec sa famille, le seul salarié; il ne ménage pas son travail, la culture devient plus aisément rémunératrice, parce qu'il cumule sur sa tête la rente, le salaire et le profit.

Si le propriétaire n'exploite pas lui-même son sol, c'est un entrepreneur de culture qui en assume la charge. Cet entrepreneur est un fermier ou un métayer, suivant que le degré de perfection de la culture, l'abondance des capitaux, commandent le fermage ou le métayage. Le fermier exploite le sol à ses risques et périls, mais il arrive souvent que ses intérêts sont en opposition avec ceux du propriétaire. Le capital d'exploitation qu'il met dans son entreprise demande une rémunération distincte de celle du capital foncier. Aussi est-il porté à demander à la terre tout ce qu'elle peut donner sans songer à réserver l'avenir. Pour éviter cet abus on préconise la longueur des baux à ferme et l'indemnité au fermier sortant pour améliorations non épuisées (V. Absentéisme, Tenures).

Le régime du fermage est la caractéristique des régions à riche culture; le métayage, au contraire, se retrouve de préférence dans les pays encore peu avancés; il a surtout pour effet de soumettre le sol exploité par intermédiaire au régime de la petite propriété. Le colon partiaire, ou métayer, est lié avec le propriétaire du sol par un véritable contrat d'association; la base de son entreprise est le partage des produits récoltés entre lui, qui exploite mais qui est le plus souvent dépourvu de tout capital, et le propriétaire, qui lui fournit le capital foncier en même temps que le capital d'exploitation. Il est donc intéressé au même titre que le propriétaire. La main d'œuvre rémunérée en argent n'apparaît dans le métayage, comme dans toute la petite culture en général, que très exceptionnellement. La grandeur des métairies est, en effet, réglée à peu près partout, d'après la surface qu'une famille de cultivateurs peut exploiter raisonnablement en suivant les coutumes agricoles des régions où elles se trouvent. Cette assimilation de la petite propriété et du métayage permet d'expliquer pourquoi ce régime qui semble résulter d'une situation inférieure de la culture — et qui en résulte en effet — donne cependant d'excellents fruits dans beaucoup de régions et, en particulier, dans celles où les grandes propriétés sont divisées en un grand nombre de métairies distinctes, toutes surveillées par le propriétaire (V. Tenures).

Après avoir examiné les systèmes d'amodiation du sol, il est logique d'en voir l'affectation aux diverses cultures auxquelles il peut être consacré. Dans cette détermination, l'action de l'homme doit se borner à utiliser

au mieux possible le milieu physique dont il dispose. La répartition de la *population* entre les différentes régions et l'importance des *débouchés* (voy. ces mots) qu'elle entraîne étaient autrefois considérées avec raison comme un facteur important de la détermination des cultures; l'élevage était relégué aux parties éloignées du territoire, la culture maraîchère était centralisée autour des villes, la petite culture prenait grand soin de produire tout ce qui était nécessaire à la consommation de la famille, le blé, la viande, les légumes, le lin et le chanvre, le vin ou le cidre, la graisse, l'huile ou le beurre, les fourrages pour le bétail, etc. Mais la création des voies de communication faciles et rapides a aujourd'hui diminué, au point de les rendre négligeables, les difficultés d'approvisionnements, et la culture a pu se spécialiser en utilisant les aptitudes particulières à chaque sol. Le midi de la France a pu donner la plus grande extension à la culture de la vigne (V. Viticulture) et accroître l'importance de ses cultures maraîchères ou florales (V. Horticulture); les prairies ont aussi beaucoup gagné (V. Fourrages) et les *céréales* ont pris la place qui leur convient le mieux. Cette révolution dans l'économie rurale a entraîné une amélioration générale de l'agriculture qui ne fait que commencer et qui promet beaucoup pour l'avenir.

Dans certains cas il y a tout avantage à laisser le sol en *forêts* (voy. ce mot), à le reboiser même quand il est nu, au lieu de le soumettre au régime de la charrue. D'ailleurs, l'art forestier a fait reconnaître aujourd'hui, grâce aux remarquables travaux de l'ingénieur Surell, que la forêt joue un rôle important dans la régularisation du régime des eaux, et les reboisements des régions montagneuses ont pris une grande importance économique (V. Eau).

Sur certains sols l'eau doit être amenée au moyen de canaux (V. Irrigation) pour favoriser la végétation; d'autres, au contraire, doivent être asséchés ou drainés (V. Dessèchement, Drainage).

3° Toutes ces différentes méthodes d'utilisation du sol réclament un grand concours de capital. L'emploi raisonné du capital en agriculture reste toujours, de tous, le plus difficile des problèmes qu'elle a à résoudre. Tout d'abord il y a lieu, dans beaucoup de cas, de se demander si les capitaux dont elle dispose sont suffisants, et lorsque l'insuffisance est constatée, si elle doit recourir au crédit, dans quelle mesure et par quels moyens (V. Crédit agricole). On a trop longtemps cru que le crédit à l'agriculture était d'une essence différente de celui qui est mis à la disposition de l'industrie et du commerce et qu'il demandait des mesures d'exception. On commence à revenir de cette opinion erronée, mais il a fallu les enseignements de l'expérience pour arriver à cette réaction.

Le capital domine toutes les opérations de l'industrie agricole comme de toutes les industries. Depuis le défrichement initial du sol jusqu'à la vente des produits récoltés, il se présente sous forme de capital circulant destiné aux salaires, aux frais généraux, etc., et aussi sous forme d'outillage, de machines agricoles, de bâtiments d'exploitation. d'approvisionnements et de bétail. (V. Capital, *Économie rurale*).

L'accumulation du capital en agriculture est d'ailleurs réglée économiquement par le système de culture suivi (V. Culture). C'est le système de culture qui permet la meilleure utilisation du sol disponible, qui gouverne toutes les opérations agricoles et qui donne la mesure exacte de la richesse d'une contrée. Ce qui importe à une nation agricole, ce qui la fait prospère, c'est le degré d'élévation de la culture, c'est le produit brut qu'elle tire de son sol. Or, l'abondance du capital permet seule de conduire l'agriculture à la prospérité qu'elle chercherait vainement dans une autre voie, dans le relèvement des tarifs douaniers par exemple.

Le progrès agricole doit être cherché dans le perfectionnement des méthodes, dans une meilleure instruction (V. Enseignement technique), dans un meilleur emploi des ressources naturelles, mais il ne saurait dériver d'un élément extrinsèque. La véritable voie de l'agriculture moderne ne saurait donc être que la voie scientifique expérimentale.

François Bernard.

AIDES. — V. **Finances de l'ancien régime.**

AINESSE (Droit d'). — V. **Liberté de tester.**

AKBAR. — V. **Aboul Falzi.**

ALCOOLS. — V. **Boissons** et **Spiritueux.**

ALGAROTTI (Francesco Rocco, comte). Né à Venise le 11 décembre 1712, mort à Pise le 3 mai 1764. Fils d'un riche marchand, il fut à la fois poète, savant, économiste distingué. Ami de W. Pitt, de Frédéric II et de Voltaire, il écrivit aussi sur l'économie politique, et « le peu qu'il a laissé, dit J.-B. Say, dénote beaucoup de connaissances positives et d'esprit. Il se tient si près des faits et s'appuie si constamment sur la nature des choses que, sans être parvenu à saisir la preuve et

la liaison des principes de la science, il se garantit néanmoins de toute idée fausse et systématique ».

Ses écrits économiques sont : 1° *Saggio sopra il commercio* ; 2° *Elementi di commercio*, qui tous deux font partie de la Collection des économistes italiens de Custodi. Ses *Œuvres* complètes ont été publiées en 8 vol. (1763-65) et peu après traduites en français (8 vol., 1772).

E. R.

ALLIAGE. — V. **Monnaie (Fabrication).**

AMORTISSEMENT.

SOMMAIRE

1. Définition.

L'amortissement est le remboursement d'un capital employé.

Par *capital employé* on doit entendre tout aussi bien un capital mis par son propriétaire à la disposition d'un tiers (emprunt), qu'un capital employé par son propriétaire à la création ou au développement d'une industrie quelconque, qu'il gère lui-même ou par mandataire.

Tout amortissement comporte deux opérations distinctes : c'est d'abord la reconstitution du capital employé, puis son remboursement aux ayants droit, soit en une seule fois soit au fur et à mesure de sa reconstitution.

2. Amortissement d'un capital employé par son propriétaire.

Nous avons fort peu de chose à dire au sujet de l'amortissement d'un capital employé par son propriétaire. Cet emploi a généralement pour but la création ou le développement d'une industrie. L'amortissement peut s'effectuer dans les conditions les plus diverses et les plus variables, aucun engagement n'ayant été contracté vis-à-vis de tiers ; l'étude des ressources qui doivent y être consacrées ne présente aucun intérêt, car elles ne peuvent consister que dans un prélèvement sur les bénéfices de l'industrie qu'on a voulu créer ou développer. Qu'il soit utile d'amortir dans ces conditions, cela n'a jamais été contesté ; c'est ainsi seulement qu'on peut parer à la dépréciation normale de l'outillage industriel et le renouveler en temps opportun, ce qui de nos jours est plus que jamais indispensable.

3. Amortissement d'un capital emprunté.

L'amortissement des capitaux empruntés a donné lieu, tout au contraire, aux plus vives controverses. Remarquons d'abord que nous n'avons à nous placer ici qu'au point de vue de l'emprunteur ; le prêteur n'a pas à se préoccuper d'amortir le capital qu'il a prêté, puisque ce capital doit lui être remboursé. Tout au plus peut-on dire que si le remboursement est fait au moyen d'annuités, le prêteur devra affecter tout ce qu'il reçoit chaque année en sus des intérêts de son capital à reconstituer ce capital même.

La situation de l'emprunteur est tout autre.

a. *De l'utilité de l'amortissement : impossibilité de formuler une règle générale.* — L'emprunteur doit-il ou non amortir sa dette ? C'est là une question fort complexe. Posée en termes généraux, elle ne comporte aucune solution ; tantôt l'amortissement pourra être utile, nécessaire même ; tantôt il serait illusoire et dangereux. Il faut examiner chaque cas en particulier et nous devons nous borner ici à préciser les considérations principales dont il y aura lieu de tenir compte pour apprécier dans quelle mesure et sous quelles conditions l'amortissement de tel ou tel emprunt peut se justifier.

b. *Considérations dont il faut tenir compte dans chaque cas particulier.* — Ces considérations se rattachent soit à la personnalité de l'emprunteur, soit à la nature des ressources dont il peut disposer, soit à l'ensemble de sa situation financière.

1° *De la personnalité de l'emprunteur.* — L'emprunt a-t-il été fait par un particulier ou par une société à durée limitée, ce que l'on dira au sujet de son amortissement ne saurait s'appliquer aux emprunts faits par des personnes morales dont l'existence peut se prolonger indéfiniment.

sociétés de chemin de fer, ou même avoir une durée illimitée, comme les communes, les États. Dans le premier cas, l'intérêt des particuliers peut être considéré comme identique à celui de leurs successeurs, et l'intérêt des sociétés comme se confondant avec celui de leurs membres actuels ; dans le second cas, il peut y avoir en présence deux intérêts distincts, celui des membres actuels de la société, de la commune, de l'État et celui de la société, de la commune, de l'État, considérés indépendamment de leurs membres actuels.

Cette opposition d'intérêts a été fréquemment perdue de vue, et cela s'explique parce que, en fait, l'intérêt d'une société ou d'un État se confond souvent avec la somme des intérêts individuels des associés ou des citoyens qui, à un moment donné, font partie de cette société ou composent cet État. Il est bien certain cependant, d'une part, que cette opposition d'intérêts se présente parfois et, de l'autre, que la solidarité qui unit tous les membres d'une nation ou d'une société, s'étendant aussi à ceux qui ont composé ou composeront cette nation ou cette société, nous impose l'obligation de ne pas sacrifier à nos intérêts actuels l'intérêt permanent de l'État ou de la société dont nous faisons partie. De même que nous souffrons ou profitons de la direction donnée aux affaires publiques par les gouvernements qui nous ont précédés, de même les générations qui nous suivront verront leurs intérêts compromis ou sauvegardés par les mesures que nous aurons prises. C'est donc pour nous une stricte obligation que de ne pas leur laisser toute la charge des engagements auxquels nous aurons souscrit en notre nom et au leur, pour nous assurer des avantages plus ou moins immédiats et dont peut-être ils ne profiteront, s'ils en profitent, que dans une très faible mesure. Si nous n'avions pas à nous préoccuper des effets de l'amortissement dans l'avenir, on pourrait dire, non sans quelque apparence de raison, qu'aucun amortissement ne peut se justifier, car son effet, dans le présent, est de prendre de l'argent à ceux qui ne veulent pas en donner (les contribuables) pour le remettre à ceux qui préféreraient ne pas le recevoir (les rentiers).

Sans contester en principe l'utilité de l'amortissement, on a parfois prétendu que les conditions spéciales où se trouvait un État ne permettaient pas d'appliquer à ses emprunts les règles dont on ne méconnaissait pas la valeur pour les dettes des particuliers ou pour celles des sociétés à durée limitée. Les dettes publiques actuellement contractées pèseront, a-t-on dit, d'un poids beaucoup moins lourd sur les générations à venir, par suite de l'accroissement de la population, qui multipliant le nombre des débiteurs diminuera la charge de chacun d'eux, par suite aussi du développement continu de la richesse publique et de la baisse de valeur des métaux précieux. N'est-ce pas là un véritable amortissement? Il serait en effet difficile d'y contredire, si l'accroissement de la population était certain, s'il coïncidait nécessairement avec le développement de la richesse publique et si la valeur des métaux précieux devait toujours décroître. Quelques faits contemporains ont pu faire illusion à cet égard, mais l'histoire donne à ces hypothèses le plus formel démenti.

2° *De la nature des ressources que l'emprunteur peut affecter à l'amortissement.* — Il faut également, pour apprécier l'utilité d'un amortissement, tenir compte de la nature des ressources qu'on peut y affecter. Les conditions dans lesquelles se trouve une société qui a emprunté pour développer l'industrie qu'elle exploite sont fort différentes de celles où se trouve un État. Pour amortir sa dette, une société industrielle peut et doit disposer des bénéfices qu'elle réalise et qui proviennent de ses emprunts. La situation d'un État est toute différente.

Nous supposons ici et c'est, sans contredit, le cas le plus fréquent, que les emprunts d'État ont été faits en vue de dépenses improductives. Si en effet on recherchait l'origine de toutes les dettes publiques, on verrait que de beaucoup la plus grande partie provient de déficits budgétaires ou de dépenses de guerre. Ce n'est que très exceptionnellement que des emprunts ont été contractés pour exécuter des travaux publics, et il ne serait même pas exact de dire que toutes les dépenses couvertes par ces emprunts ont eu pour effet d'augmenter d'une manière permanente la richesse nationale. Il nous suffira donc de formuler cette réserve que tout ce que nous dirons des emprunts d'État n'est pas d'une rigoureuse exactitude quand le montant de ces emprunts a été consacré à des dépenses reproductives, telles que la construction de ponts, de ports ou de phares donnant lieu à la perception de droits spéciaux.

Si nous recherchons maintenant quelles sont les ressources dont dispose un État pour amortir sa dette, nous voyons qu'elles consistent uniquement dans le produit des impôts. Ce sont toujours les contribuables qui auront à fournir la dotation de l'amortissement, et il est même à observer que la quotité de la somme qu'on devra leur demander ne dépendra nullement du mode d'amortissement adopté, mais uniquement du chiffre

de l'emprunt, du taux de l'intérêt et des délais de remboursement.

Le montant d'un emprunt étant, par exemple, de 12 millions, le taux d'intérêt de 5 p. 100 et les delais de remboursement de vingt ans, un État pourra indifféremment :

Soit affecter une annuité au service des intérêts et de l'amortissement et effectuer lui-même toutes les opérations d'amortissement; l'annuité à inscrire au budget pendant vingt années sera de 962,911 francs. (12,000,000 × 0,0802426) ;

Soit confier les opérations d'amortissement à une caisse spéciale qui recevra chaque année la fraction de cette annuité correspondant à l'amortissement, c'est à dire 362,911 fr. ; à l'expiration de la vingtième année l'emprunt de 12,000,000 sera également remboursé (362,911 × 32,065,954 + 362,911 = 11,999,998). On devra inscrire au budget pendant vingt ans deux crédits, l'un de 600,000 francs pour les intérêts de l'emprunt, l'autre de 362,911 fr. pour le remboursement;

Soit emprunter, dès le début, 19,258,220 fr. et remettre 7,258,220 fr. à une caisse spéciale qui en affectera les intérêts et les intérêts des intérêts au rachat des titres de l'emprunt. L'emprunt sera de même intégralement remboursé en vingt ans, et, pendant cette période, les crédits à inscrire au budget seront toujours de 962,911 fr. (7,258,220 × 2,653,298 = 19,258,220).

Ainsi dans ces trois hypothèses ce seront les contribuables qui fourniront les fonds consacrés à l'ámortissément et la charge annuelle qu'ils auront à supporter de ce chef sera absolument égale.

Cette vérité, quelque évidente qu'elle soit, a été longtemps méconnue. Vers la fin du siècle dernier on crut avoir trouvé un système qui fonctionnant, pour ainsi dire, automatiquement, permettait d'amortir dans un délai relativement court les dettes les plus considérables. Il suffisait d'affecter au remboursement de la dette une dotation assez généralement fixée à 1 p. 100 du capital nominal de la dette et de consacrer cette dotation à acheter des titres de la dette à amortir; les intérêts des titres rachetés devaient être employés successivement à acheter d'autres titres jusqu'à ce que tous les titres de la dette fussent rachetés et pussent alors être annulés. Tel est le système imaginé en 1771 par le docteur Price et qui, pendant de longues années, exerça une influence considérable sur la politique financière de l'Angleterre et de la France.

On se préoccupa moins d'augmenter la dette nationale du moment qu'on put croire qu'il suffisait d'emprunter 1 p. 100 de plus que la somme dont on avait besoin pour voir cet emprunt remboursé, s'il avait été conclu à 5 p. 100, trente-six ans après son émission.

Ce furent là de très dangereuses illusions. Sans doute celui qui met en réserve une somme quelconque, qui la fait valoir et s'impose la loi d'augmenter chaque année ses placements de la somme exacte des intérêts produits par les placements antérieurs, voit s'accroitre rapidement la somme qu'il a mise en réserve. Mais c'est par l'effet combiné de l'industrie et de l'épargne qu'une richesse est ainsi créée et développée, ce n'est pas par le jeu des intérêts composés.

On reconnait bien que « dans la vie privée une mesure qui consisterait à augmenter le montant de chaque emprunt d'une somme destinée à son amortissement et dont on s'engagerait à payer les intérêts, serait justement considérée comme absurde »; mais on affirme « qu'elle peut être pour un Etat un acte de saine politique ».

Pour justifier cette distinction, le Dr Price fait remarquer qu'un Etat emprunte toujours à intérêts simples, puisque l'impôt, ressource annuelle, lui fournit le moyen de payer l'intérêt de sa dette; de sorte que, s'il prête à intérêts composés une fraction même minime de la somme ainsi empruntée, il reconstituera un capital qui, s'accroissant rapidement d'année en année, lui permettra de rembourser en peu de temps la totalité du capital emprunté.

Remarquons d'abord que, pas plus qu'un particulier, un Etat n'emprunte nécessairement à intérêts simples. Il n'emprunte à intérêts simples que si le produit des impôts lui permet de subvenir sans emprunt nouveau à toutes ses dépenses, y compris le payement des intérêts de sa dette. Il en est de même pour un particulier : ses revenus annuels sont pour lui ce qu'est pour un Etat le produit des impôts. Or, on admet qu'il serait difficile de prétendre qu'un particulier agirait sagement si, chaque année, il prélevait sur ses revenus, pour se les payer à lui-même, les intérêts des titres émis par lui, puis rachetés et si, dédoublant pour ainsi dire sa personnalité, il s'imposait une dépense pour se procurer une recette égale. Une opération semblable ne se justifie pas mieux pour un État. Quand un Etat a racheté des titres de sa dette, peu importe qu'on annule les titres rachetés, ou que l'on continue à en porter les intérêts au budget des dépenses; dans l'un et l'autre cas la somme qu'on pourra consacrer l'année suivante à de pareils achats sera précisément la même.

Si l'on a annulé les titres rachetés, la somme disponible pour de nouveaux achats consis-

tera uniquement dans l'excédent des recettes sur les dépenses; au cas contraire, elle se composera de cet excédent, que diminueront les inscriptions de dépense, et d'un crédit égal aux intérêts des titres rachetés, l'État ne pouvant plus payer ces intérêts à d'autres qu'à lui-même. La situation d'un État ne diffère de celle d'un particulier qu'en ce sens qu'un État peut plus facilement entreprendre des opérations de longue haleine; mais à tout autre point de vue l'une et l'autre situation sont identiques.

Si chaque année les recettes de l'État excèdent les dépenses nécessaires aux services publics et au payement des intérêts de sa dette et si, pendant un temps plus ou moins long, il sait faire un fructueux emploi de ses économies accumulées, il pourra, mais à ces deux conditions seulement, se constituer un capital dont l'importance ira sans cesse croissant.

Le seul avantage du système du docteur Price consiste en ce qu'il oblige ceux qui dressent les budgets à porter en dépense chaque année un crédit qui diminue en apparence l'excédent tel qu'il ressortirait de la comparaison entre les recettes et les dépenses réelles; mais, par contre, ce système présente un double danger : il a pour conséquence logique, si les budgets sont en déficit, l'émission de nouveaux titres en échange de ceux qu'on rembourse, et c'est là une opération financière théoriquement injustifiable. De plus, en obligeant les gouvernements à conserver jusqu'à l'extinction de la dette tous les titres rachetés, il les expose à une tentation à laquelle ils n'ont jamais sû résister bien longtemps. A un moment donné les titres rachetés sont remis en circulation. Aussi a-t-on pu dire que pour savoir si un État amortissait réellement sa dette, il suffisait de se demander s'il avait institué une caisse d'amortissement; si cette caisse existait, on pouvait affirmer que la dette publique ou ne serait jamais effectivement réduite, ou ne le serait du moins que très momentanément.

3° *De la situation financière de l'emprunteur.* — On doit enfin prendre en considération, pour apprécier l'opportunité de l'amortissement, l'ensemble des circonstances essentiellement contingentes et variables, qui constituent la situation financière de l'emprunteur. C'est surtout lorsqu'il s'agit d'un emprunt d'État que l'étude de ces circonstances, généralement fort complexes, présente un réel intérêt.

L'amortissement s'impose comme une nécessité absolue, si la dette d'un État s'élève à un chiffre tel que son crédit ébranlé ne lui permette plus de contracter autrement qu'à des conditions usuraires un nouvel emprunt dont l'impérieuse nécessité résulterait d'une guerre extérieure ou de tout autre désastre public.

Il en serait de même si un État devait voir dans un avenir prochain ses charges s'accroître ou ses revenus diminuer; tel est le cas où un gouvernement aurait transformé, comme l'Égypte l'a fait il y a quelques années, une partie de son impôt foncier en un certain nombre d'annuités. Si l'on ne profitait pas des ressources qu'on tire du payement de ces annuités pour amortir sa dette, il serait à craindre qu'on ne pût même plus en servir les intérêts le jour où la dernière des annuités serait perçue.

Mais, par contre, il ne serait aucunement nécessaire pour un État d'amortir sa dette s'il devait voir à bref délai ses revenus augmenter dans une forte proportion par l'échéance du terme de concessions faites à titre temporaire et concernant, par exemple, tel monopole dont l'exploitation directe permettrait de réaliser des bénéfices considérables.

On ne saurait non plus inscrire dans un budget une dotation d'amortissement lorsque, les services publics n'étant dotés que de crédits strictement suffisants, toute réduction de dépense est impossible et que, d'autre part, les impôts ne peuvent être augmentés. En ce cas la dotation qu'exigerait l'amortissement ne pourrait être fournie que par un emprunt, ou, ce qui revient au même, l'État, par cela même qu'il amortirait sa dette, se mettrait dans l'obligation de l'augmenter pour subvenir à ses autres dépenses.

Un gouvernement devrait encore renoncer à amortir, s'il ne le pouvait qu'en laissant subsister des impôts dont le taux élevé ou l'assiette défectueuse entrave le développement de la richesse publique.

c. *Conséquences économiques de l'amortissement.* — Quand on ne se trouve en présence d'aucune de ces circonstances extrêmes qui interdisent aux gouvernements d'amortir ou leur en imposent l'obligation, l'amortissement doit être envisagé comme très favorable aux intérêts économiques de la nation. Si le capital de la dette nationale vient à être diminué, le taux de l'intérêt peut être réduit, et alors les capitaux, produit de l'épargne, auxquels les placements en fonds publics ne peuvent assurer qu'un intérêt de plus en plus faible, cherchent un emploi plus lucratif dans le commerce ou l'industrie, au développement desquels ils contribuent efficacement.

Toutefois il ne faut pas perdre de vue que

c'est de la réduction de la dette et non pas du fonctionnement de l'amortissement qu'on peut attendre l'amélioration du crédit d'un État. Il n'existe aucun système d'amortissement qui puisse avoir pour conséquence durable l'élévation des cours de la rente, tant que l'ensemble de la situation financière ne justifie pas cette hausse, et notamment si, en même temps qu'on amortit, on emprunte. Amortir dans ces conditions, c'est remplacer des titres classés par d'autres titres dont le classement ne pourra s'opérer que dans des délais plus ou moins longs. L'affluence de nouveaux titres sur le marché tendra nécessairement à déprécier les cours, de telle sorte que si, en maintenant l'amortissement on avait en vue de soutenir les cours, on risquerait fort d'obtenir un résultat absolument opposé à celui qu'on se proposait.

E. de Bligniéres.

4. Applications pratiques.

Si l'on étudie les diverses institutions qui ont été créées en France et en Angleterre pour recevoir et gérer les fonds mis en réserve pour l'amortissement de la dette publique, on voit très clairement par les résultats obtenus combien étaient décevantes les théories du docteur Price.

Quelque impérieuses qu'aient été les prescriptions des législateurs, quelque diverses qu'aient été les dispositions prises pour assurer la réduction de la dette publique, ces prescriptions et ces dispositions ont presque toujours été éludées. Pour le démontrer, il suffira de faire ressortir, en regard des sommes inscrites aux budgets pour former la dotation de l'amortissement, d'un côté le montant des rentes rachetées et, d'un autre côté, celui des sommes affectées à des dépenses autres que celles de la dette publique.

a. *Des caisses et fonds d'amortissement en Angleterre.* — L'Angleterre a précédé la France de quelques années dans la voie de l'amortissement[1]. Le fonds d'amortissement, *Sinking Fund*, date de 1716, alors que la première institution créée en France pour la réduction de la dette publique, « la caisse des remboursements », date de 1722[2].

La dotation du fonds d'amortissement créé en Angleterre consista d'abord dans la plus-value des produits de certains impôts, à laquelle venaient s'ajouter certains fonds, spécialement déterminés, pour être, dit l'Act. 3 Georges III, employés à [illegible] au payement des intérêts de la dette contractée antérieurement au 25 décembre 1716. Cette dotation ayant été augmentée, l'affectation du fonds d'amortissement fut, quelques années après, étendue aux dettes postérieurement créées; mais les besoins des finances devenant pressants, on prit l'habitude de puiser au fonds d'amortissement pour faire face aux dépenses publiques.

De 1717 à 1786, époque à laquelle le fonds d'amortissement anglais fut réorganisé sur de nouvelles bases, sur 216,005,671 L. st. encaissées au profit du *Sinking Fund*, 23 984 344 seulement furent appliquées à la réduction de la dette. La différence fut employée, savoir : 98,768,623 au service des intérêts, et 93,251,704 aux besoins des services civils et militaires.

Tandis qu'en France la royauté se débattait contre les premières étreintes de la Révolution et que les finances allaient à la dérive, l'Angleterre, désireuse d'affermir son crédit et d'étendre son influence, réorganisait son fonds d'amortissement. Le docteur Price, auteur du projet de réorganisation analysé plus haut, disait : « Rien ne peut nous rendre un service plus essentiel que la création d'un fonds permanent d'amortissement, ne pouvant jamais être détourné de son but. Établir un pareil fonds, en confier l'administration à une commission permanente, en dehors de l'action de la « Trésorerie » et, par ce moyen, convaincre le royaume que quelque chose de réel a été créé, que la dette publique est vraiment en voie d'extinction, voilà le but à atteindre. »

Le nouveau fonds fut établi en 1786 (Act 26 Georges III) et placé sous l'administration de cinq personnes dénommées Commissaires pour la réduction de la dette nationale.

La dotation accordée au nouveau fonds fut de 1 million sterling (25,000,000 fr.) payables par trimestre. Elle devait s'accroître des intérêts de la dette rachetée jusqu'à ce qu'elle eût atteint 25 millions sterling.

En 1792, on décida que tout emprunt nouveau entraînerait, en sus des intérêts, un prélèvement annuel de 1 p. 100 sur le produit des impôts afin d'amortir les dits emprunts. C'était la pure doctrine du Dr Price. On avait calculé que toute la dette pouvait être rachetée en 45 ans par cette méthode, dont on suspendit toutefois l'application pour les emprunts de 1798, 1799 et de 1800.

En 1807, 1813, 1819 et 1823, diverses modifications eurent encore lieu, mais ces modifications, toutes de détail, n'altérèrent pas le caractère primitif du fonds créé par Pitt en 1786.

Ce n'est qu'en 1828 que le comité des finances suggéra des changements qui conduisirent peu à peu à l'abandon du système.

1. [illegible]

2. [illegible]

Le comité déclara : 1° qu'il ne pouvait en aucun cas donner son approbation à un fonds d'amortissement qui ne fût pas alimenté par un excédent réel des revenus sur les dépenses publiques ; 2° qu'il avait la conviction formelle que la seule politique financière vraiment saine consistait à éteindre les dettes formées dans les temps difficiles avec des excédents maintenus avec persévérance pendant les années qui ne nécessiteraient pas la création de ressources extraordinaires ; 3° qu'il fallait, au lieu de créer un fonds permanent d'amortissement, employer tous les ans l'excédent réel à la réduction de la dette.

De 1828 à 1843, la question du fonds d'amortissement revint fréquemment en discussion à la chambre des Communes ; à partir de 1843, l'opinion semble se fixer sur la nécessité de n'amortir qu'au moyen des excédents de revenus. Enfin, en 1866, le fonds d'amortissement créé par Pitt disparaissait, après avoir duré quatre-vingts ans.

Voici en chiffres les résultats du fonctionnement du fonds d'amortissement créé en 1786, d'après les doctrines du docteur Price. Nous diviserons le compte de ces résultats en trois périodes.

Première période (1786 à 1817). — Recettes du fonds d'amortissement : 204,658.460 L. st. appliquées au rachat de la dette, mais pendant cette période, ainsi que le constate le Rapport distribué en 1869 à la chambre des communes (voir page 285 de ce Rapport[1]) l'*excess of money raised by creation of debt over money applied to reduction of debt*, l'excédent des ressources obtenues par création de dette sur les ressources à appliquer à la réduction de la dette, s'élève à 508 829 161 L. st.

Deuxième période (1818 à 1829). — Recettes : 132 789 376 L. st. Excédent des emprunts sur les réductions : 278 055 997 L. st.

Troisième période (1830-1869). — Recettes : 49,167,449 L. st., sur lesquelles 28,032,970 furent appliquées au rachat de la dette et 21,058,666 L. st. au remboursement d'avances faites par la Banque d'Angleterre pour combler le déficit budgétaire. Pendant cette période, l'excédent des emprunts sur les extinctions est de 81 449 967 L. st.

b. *Des caisses et fonds d'amortissement en France.* — *Ancien régime.* — On a vu précédemment que la première caisse d'amortissement fut créée, en 1722, sous le nom de caisse des remboursements (Décl. roy. du 15 mai 1722). Son fonctionnement fut de courte durée ; dès 1728, la dotation ayant été réduite, elle cessa d'exister. Ce n'est que vingt et un ans après, en 1749, qu'une nouvelle tentative fut faite sous le nom de Caisse des amortissements. La guerre de Sept ans, qui survint au lendemain de sa création, l'empêcha de fonctionner, et ce n'est qu'à partir de 1764 qu'elle put servir à rembourser quelques anciens emprunts arrivés à échéance. Supprimée en 1775, elle fut réorganisée en 1784 avec une dotation annuelle de 3 millions, qui devait s'accroître chaque année d'une somme de 1 200 000 livres, montant présumé des extinctions de rentes viagères ; mais toujours obéré et obligé de recourir sans cesse à l'emprunt, le Trésor finit par puiser à la caisse d'amortissement, laquelle n'ayant plus de ressources, cessa de fonctionner et n'eut plus qu'une existence nominale.

Consulat et Empire. — En 1800, la caisse d'amortissement fut rétablie. Une dotation lui fut constituée avec une somme de 10 millions provenant des cautionnements en numéraire imposés aux receveurs généraux ; à cette somme vint s'ajouter, au fur et à mesure de leur extinction, le montant des rentes viagères et des pensions ecclésiastiques devenues disponibles par le décès des titulaires. En outre, un capital de 70 millions lui fut attribué sur le produit de la vente des domaines et, de plus, elle put disposer des produits des coupes ordonnées dans les bois communaux.

Un double rôle était assigné à la caisse d'amortissement : caisse de garantie pour les obligations des receveurs généraux et caisse d'amortissement par le rachat successif de la dette perpétuelle. Pour obéir à sa loi d'organisation, elle achetait chaque jour des rentes sur le marché des fonds publics, faisant ainsi emploi de ses capitaux et contribua par là à l'affermissement des cours, ce qui n'est pas toujours la même chose que l'affermissement du crédit ; les rentes rachetées étaient immatriculées au nom de la caisse.

Jusqu'à la fin de l'empire, la caisse d'amortissement ne fut entre les mains du gouvernement qu'un instrument de trésorerie auquel on avait recours toutes les fois qu'il fallait combler les vides du Trésor ou satisfaire à ses services. C'est ainsi qu'en 1802 et en 1808, lorsque le cours de la rente fléchit sous l'influence des événements, Napoléon employa les fonds de la caisse pour essayer de les relever, malgré la résistance du comte Mollien.

Les événements de 1814-1815 suspendirent les opérations de la caisse d'amortissement. La suspension dura jusqu'au moment où la loi du 28 avril 1816 ordonna la réorganisa-

1. [illegible] *House of Commons*, [illegible] 1869.

tion de la caisse et chargea le Trésor de liquider les opérations antérieures.

On trouve les détails de cette liquidation au Compte général des finances de 1818.

En voici le résumé :

Au 1er juin 1816, l'actif de la caisse était évalué à 5,148,672 francs et son passif à 19215351 fr.; ce déficit de 14,066,679 fr. fut mis à la charge du Trésor; les rentes inscrites à son nom à cette date s'élevaient à 3 664,665 fr., représentant un capital de 72 093.300 francs.

1816-1833. — La loi du 28 avril 1816, en réorganisant la caisse d'amortissement, limita exclusivement ses attributions à la diminution de la dette publique.

Une dotation annuelle fut constituée comprenant : le revenu des postes estimé à cette époque à 14 millions, plus 6 millions que le Trésor devait verser par douzièmes; en 1817, la dotation fut portée à 40 millions et on attribua à la caisse, comme garantie supplémentaire, les produits de l'enregistrement et de la loterie royale ainsi que la valeur des bois appartenant à l'État.

Le mode d'emploi des fonds fut réglé par les articles 107, 108, et 109 de la loi du 28 avril 1816.

Commencées le 1er juin 1816, les opérations parurent avoir pour effet de raffermir le crédit. La politique générale y était bien aussi pour quelque chose. Les cours des rentes, toutes du type 5 p. 100, haussèrent rapidement, de 1816 à 1825, et montèrent de 57,33 à 103,07.

Pendant la période de 1816 à 1825, la caisse d'amortissement avait acheté 37,070,107 fr. de rentes pour un capital de 594,914,079 fr. 55.

Cependant le 5 p. 100, seul fonds sur lequel pouvaient porter les achats de la caisse, ayant dépassé le pair, les opérations d'amortissement devinrent onéreuses pour l'État, puisqu'il ne pouvait, par cette méthode, offrir aux créanciers que le remboursement au-dessus du pair.

La loi du 1er mai 1825, qui ordonnait la création de nouveaux fonds d'État 3 et 4 1/2 p. 100, résolut la question en prescrivant de restreindre l'amortissement aux fonds publics dont le cours serait inférieur au pair, mais sans ordonner de distinction, dans les achats à faire, entre les différents fonds qui constituaient la dette publique.

Le nouveau fonds 4 1/2 ayant rapidement atteint le pair, ce fut le 3 p. 100 qui resta jusqu'en 1830 le fonds unique sur lequel put s'exercer l'action de l'amortissement.

Après 1830, les cours ayant baissé, la spéculation se plaignit que la caisse pût selon son caprice provoquer la hausse ou la baisse des rentes, suivant que ses achats portaient sur un fonds de préférence à l'autre. Ces réclamations eurent leur écho dans le Parlement; le gouvernement déposa alors un projet de loi, qui est devenu la loi du 10 juin 1833.

Pendant cette période de dix-sept années, la plus brillante de son existence, la caisse d'amortissement avait donné les résultats suivants :

[illegible]

Fonds annuels de dotation	[illegible]
Arrérages des rentes achetées ..	[illegible]
Produit des ventes de bois	[illegible]
	1.262.171.7[illegible]

EMPLOI

Capital employé à l'achat de 66.381.824 fr. de rentes	1.257.[illegible],18
Frais divers et primes d'anticipation payées sur le produit des bois vendus......	4.77[illegible],99
Solde en caisse	210,09

Les rentes achetées du 1er juin 1816 au 30 juin 1833 se décomposaient en :

5 0/0	44.506.780 fr.	66.381.824 fr.
4 1/2 . .	99.996	
4	364 036	
3	21.412.012	

Mais l'annulation d'une grande partie de ces rentes avait été prononcée par les lois de 1825 et 1832. Il ne restait, au 30 juin 1833, sur les 66 millions de rentes achetées, que 18,361,730 de rentes inscrites au nom de la caisse.

1833-1866. — La loi du 10 juin 1833 eut surtout pour objet de régler l'emploi des fonds.

La dotation annuelle, qui était à cette date de 44,616,413 francs, fut, ainsi que les arrérages des 18,361,730 francs de rentes inscrites au nom de la caisse, répartie au marc le franc et proportionnellement au capital nominal de chaque espèce de dette, entre les rentes 5 p. 100, 4 1/2 et 3 p. 100, de telle sorte que chaque fonds eut ainsi sa dotation propre.

L'action de l'amortissement, comme précédemment, ne pouvait s'exercer sur les rentes cotées au-dessus du pair. Dans ce cas, les fonds affectés au rachat de ces rentes étaient mis en réserve par le Trésor qui délivrait en échange à la caisse des bons portant intérêt à 3 p. 100 jusqu'à l'époque de leur remboursement, c'est-à-dire jusqu'au jour où les rentes, étant descendues au pair ou au-dessous du pair, le Trésor aurait à fournir les fonds pour recommencer les achats redevenus possibles.

Les fonds 4 1/2 et 5 p. 100 ayant dépassé le pair, l'amortissement ne porta plus bientôt que sur le 4 p. 100 et le 3 p. 100, laissant ainsi disponibles des sommes importantes qui augmentaient d'autant les réserves. Telle

est l'origine de ces réserves de l'amortissement qui ont joué un si grand rôle dans les discussions parlementaires sous la monarchie de juillet.

Cette accumulation de fonds portés en écriture au crédit du compte des réserves présentait le danger que l'on ne fût tenté de les appliquer aux besoins sans cesse croissants des budgets. C'est ce qui ne manqua pas d'arriver.

La loi du 17 mars 1837, portant création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, ouvrit la porte toute grande à ces changements d'affectation, qui se succédèrent sans interruption jusqu'en 1848, au moment où la révolution de février suspendit les opérations de la caisse d'amortissement.

Il serait trop long de suivre dans le détail les emplois divers qui furent faits des réserves de l'amortissement. Il n'est pas sans intérêt cependant de faire observer qu'elles avaient acquis une telle importance que l'on put, de 1835 à 1848, prélever plus de 910,000,000 sur leur montant, avec les affectations suivantes :

Fonds de réserve appliqués aux budgets de 1842 et 1843	164.041.7[illegible],07
Fonds de réserve appliqués au budget de 1841	132.0[illegible]4.[illegible]4,81
Fonds de réserve appliqués aux travaux extraordinaires des exercices 1839-1840-1841	182.429.501,04
Fonds de réserve appliqués aux découverts du budget de 1840 à 1847	412.247.114,58
Ensemble	910.763.025,50

L'amortissement, effectué au moyen des rachats de rentes, cessa le 13 juillet 1848 et ne fut plus repris que pendant les années 1859 et 1860.

Malgré cette suspension, la dotation de la caisse n'en continua pas moins à subsister, mais les versements, au lieu d'être faits en espèces, furent effectués en bons du Trésor, lesquels, après être entrés dans les réserves de la caisse d'amortissement, finissaient toujours par être consolidés en rentes ou annulés.

Cependant la création de la caisse des retraites pour la vieillesse (Loi du 18 juin 1850) contribua, lentement, mais annuellement et sans interruption, à l'amortissement de la dette publique. Les rentes perpétuelles acquises avec le capital des rentes viagères inscrites, étaient transférées au nom de la caisse d'amortissement; c'était un mode d'amortissement lent mais certain, la rente perpétuelle devenant ainsi mortelle comme le titulaire qui l'avait acquise.

Les lois du 28 novembre 1853 et 12 juin 1861 ordonnèrent plus tard que les rentes ainsi transférées seraient annulées directement au profit de l'État.

Si l'on excepte les rachats de 2,467,363 fr. de rentes 4 1/2, 4 et 3 p. 100 opérés par la caisse d'amortissement en vertu de la loi de finances du 4 juin 1858, pour lesquels il fut employé, en 1859 et 1860, un capital de 53,979,478 francs, l'annulation des rentes provenant de la caisse des retraites pour la vieillesse constitua l'unique moyen d'amortissement jusqu'en 1866.

Du 1er janvier 1848 au 1er janvier 1867, date de la mise en vigueur de la loi du 11 juillet 1866, dont il va être parlé, il était entré dans la caisse à titre de réserves pour 2,172,088,356 francs de bons du Trésor. Ces fonds furent appliqués aux budgets de 1848 à 1866, et les bons donnés en échange à la caisse furent consolidés en rentes.

La caisse avait reçu de 1833 à 1867, c'est-à-dire pendant la période d'application de la loi 1833, une somme totale de 3,082,851,381 fr. 49 en bons du Trésor, sur laquelle 2,966,229,818 fr. 43 furent consolidés et firent entrer dans le portefeuille de la caisse 130,129,170 francs de rentes qui furent annulées par diverses lois; les 116,621,563 fr. 06 de bons du Trésor restant furent remis au Trésor sans échange de rentes et définitivement annulés.

1866-1871. — La loi du 11 juillet 1866, portant réorganisation de la caisse d'amortissement, apporta de notables changements dans la législation qui, jusque-là, n'avait tendu qu'à la réduction de la dette publique constituée en rentes.

Le développement des chemins de fer, le rachat des canaux, avaient donné naissance à une nouvelle catégorie de dette essentiellement temporaire dont on voulait assurer également le remboursement.

La nouvelle dotation de l'amortissement présenta donc un double caractère; 1° dotation immobilière fixe : forêts de l'État et nu-propriété des chemins de fer; 2° dotation annuelle variable comprenant :

1° Produit net des coupes ordinaires et produits accessoires des forêts;

2° Produit de l'impôt du dixième sur les transports par chemins de fer;

3° Produit du partage des bénéfices entre l'État et les compagnies de chemins de fer;

4° Bénéfices de la caisse des dépôts et consignations;

5° Arrérages des rentes rachetées par la caisse d'amortissement et immatriculées à son nom;

6° Excédents de recettes au budget de l'État primitivement affectés par la loi de finances à cette destination;

7° En outre, à titre de ressources extraordinaires, produits nets des coupes extraordinaires et aliénations de forêts autorisées par les lois et dont le montant ne serait pas affecté à des améliorations forestières.

C'est dans ces conditions que la caisse d'amortissement fonctionna jusqu'à la loi du 16 septembre 1871, qui supprima le budget spécial de la caisse et suspendit l'amortissement.

La caisse, pendant cette période, avait racheté 4,404,287 de rentes pour 99,345,951 fr. 65. Ces rentes furent vendues sur le marché de Londres au prix de 93,196,997 fr. 91. Cette somme ainsi que les 14,313,932 fr. 75, représentant les arrérages de cette rente pour 1872, 1873, 1874 et le commencement de 1875, ont été affectés au compte de liquidation par la loi du 4 août 1874.

Résumé. — La caisse a duré cinquante-six ans, de 1816 à 1871 ; voici les résultats de ses opérations :

[illegible]

Du 16 avril 1816 au 1er juillet 18[illegible]	1.262.171.70[illegible]
— 1er juillet 18[illegible] au 31 décembre 1866.	3.512.909.0[illegible]
— 1er janvier 1867 au 16 septembre 1871	99.3[illegible].951 ,6[illegible]
Total	[illegible].187.426.707 ,29

[illegible]

[illegible] du budget.

1832	11.157.840 ,00	286.086.[illegible]
18[illegible]	142.88[illegible] ,07	
1841	132.0[illegible] ,80	

[illegible]

(Loi du 17 juin 1837).

18[illegible]	[illegible] ,82	182.429.501 [illegible]
18[illegible]	[illegible] ,14	
18[illegible]	[illegible].682 ,08	

[illegible] Trésor.

18[illegible]	1[illegible].529 ,64	[illegible]
1841	18.[illegible] ,43	
1842	108.612.172 ,30	
1843	[illegible]	
18[illegible]	181.530 ,77	
18[illegible]	[illegible]	
1847	95.654 473 ,57	
En recette aux budgets de 1848 à 1866		2.172.088.[illegible]
Primes allouées aux sujets des ventes de bois autorisées par la loi de 1817.		[illegible].775.825 ,99
Rentes rachetées [illegible] 87.822.[illegible] francs avec un capital de		1.7[illegible] ,81
Ensemble		[illegible].874.426.707 ,29

Soit 3,082,851,381 fr. 49 détournés de leur affectation, c'est-à-dire enlevés à l'amortissement.

Si l'on examine le taux auquel la caisse a fait ses achats de rentes pour l'amortissement pendant le cours de son existence, on voit que le prix moyen, de 1816 à 1871, a été de 20 fr. 345 pour 1 franc de rente, tandis que l'État pendant la même période a emprunté, c'est-à-dire a vendu des titres de rente sur le pied de 19 fr. 362.

Pour chaque rente achetée et revendue, l'État a donc perdu 0 fr. 983 ; on peut évaluer, à ce point de vue, à 86,000,000 la perte que les caisses d'amortissement ont pu faire subir au Trésor depuis 1816 jusqu'au jour de leur liquidation.

Nous nous arrêterons ici, car ce serait sortir des limites naturelles d'un dictionnaire d'économie politique que de faire l'histoire des diverses méthodes d'amortissement usitées autrefois et aujourd'hui en France et à l'étranger.

Rien n'est plus instructif que cette histoire, qu'on peut lire d'ailleurs dans les ouvrages spéciaux[1]. Les États-Unis et l'Angleterre ont fait des efforts très intéressants pour diminuer leur dette par le maintien de taxes qui auraient paru trop lourdes à d'autres pays et par des combinaisons essayées et abandonnées en France peut-être trop vite, pour transformer la dette perpétuelle en dette viagère.

Ce que nous avons voulu montrer par deux exemples tirés de l'histoire financière de deux grands pays, c'est que la doctrine de Price, tant en honneur au XVIIIe siècle, n'a rien produit pendant un siècle et que les fonds d'amortissement si savamment organisés pour éteindre les plus gros emprunts en trente ans ont servi surtout à doter des services budgétaires et n'ont pas eu l'effet qu'on en attendait. L. FOYOT.

ANARCHISME. — V. Socialisme.

APPRENTISSAGE.

SOMMAIRE

1. Définition.

L'usage a donné à ce mot le sens restreint d'enseignement d'un métier manuel. C'est un artisan qui s'engage à apprendre son métier à un enfant que ses parents ou tuteur placent chez lui et promettent d'y maintenir un temps fixé. Ils y ajoutent d'ordinaire le payement d'une somme convenue.

On remarquera que l'apprentissage ne se trouve que dans les professions industrielles ou commerciales et encore dans la petite industrie. C'est que ces professions exigent certaines connaissances qui veulent un en-

1. [illegible] t. I, p. 773.

seignement spécial et de la dextérité, laquelle ne s'obtient que par une assez longue habitude. De plus, ces sortes de métiers ne s'exercent que dans des ateliers ou sur des chantiers fermés.

Dans l'agriculture, il n'y point d'apprentissage proprement dit, bien que cette profession exige une longue pratique. Mais comme elle occupe des enfants aussi bien que des hommes, ce sont ces enfants qui, en grandissant et prenant de la force, arrivent peu à peu à faire le travail entier. Ils deviennent agriculteurs par l'habitude en regardant et entendant, en travaillant dans leur famille le plus souvent et sans qu'il soit nécessaire de les engager à un patron.

Il en est de même dans le travail des mines. Ce travail, qui demande seulement une certaine vigueur physique et une longue habitude du milieu où il se pratique, recrute ses ouvriers parmi les enfants admis d'abord à exécuter certaines besognes conformes à leur âge et à leur force. Ils deviennent ouvriers en devenant plus robustes et sans aucun enseignement spécial.

De même encore dans la grande industrie où l'ouvrier n'est plus que l'auxiliaire de machines très perfectionnées qui font tout le pénible et le difficile du travail. Il faut seulement, pour être ouvrier, une certaine vigueur physique et surtout beaucoup de dextérité. Ce sont d'ordinaire les enfants d'abord aides et assistants de ces ouvriers qui, peu à peu, lorsque la force leur vient et que des vacances se produisent, arrivent à les remplacer. Là non plus, il n'y a pas d'apprentissage, toujours au sens particulier et restreint que l'usage a donné à ce mot.

Il n'en a pas toujours été ainsi, et l'apprentissage avait jadis une importance qu'il n'a plus.

2. Historique.

Jusqu'à la fin du siècle dernier l'exercice de la plupart des métiers industriels était le privilège d'artisans organisés dans chaque ville en compagnies ou *corporations* (voy. ce mot). Pour devenir maître, c'est-à-dire pour avoir le droit de travailler à son compte, il fallait d'abord avoir été apprenti. En effet, nul n'était reçu maître s'il ne prouvait par des preuves techniques qu'il connaissait bien le métier ; or, ce métier était souvent un secret qui se transmettait avec un soin jaloux. Il était en tous cas long et compliqué, car la division du travail n'existait pas et chaque artisan devait souvent préparer lui-même la matière première et parfois faire jusqu'à ses outils. Il était donc nécessaire d'avoir été apprenti, mais les ateliers n'étaient pas ouverts à tout venant. Comme il fallait éviter d'encombrer le métier et ne pas prodiguer la connaissance des secrets professionnels, le nombre des apprentis était limité. Chaque maître n'en pouvait prendre qu'un seul à la fois. D'autre part, comme les apprentis étaient de futurs collègues et que les membres des corporations étaient liés étroitement par l'intérêt professionnel et se considéraient comme solidaires à ce point de vue, tout ce qui concernait l'apprentissage était réglé avec un soin rigoureux.

Les conditions du contrat étaient toujours écrites, en un temps où l'on écrivait peu, et déposées dans les archives de la corporation. Les dignitaires du corps de métier veillaient à leur stricte exécution et étaient armés pour cela, puisqu'ils avaient la juridiction du métier et le droit de prononcer des peines, celui même d'annuler le contrat.

L'apprenti habitait chez son maître et lui devait soumission et obéissance pendant toute la durée de l'apprentissage, laquelle souvent était hors de proportion avec les difficultés de la profession ; c'était un moyen de diminuer le nombre des concurrents. S'il s'enfuyait, il était ramené chez son maître. Il faut ajouter que l'apprentissage commençait ordinairement alors plus tard que de nos jours. En Angleterre, dans certaines professions, on n'entrait en apprentissage qu'à l'âge de vingt et un ans et l'on y restait sept ans.

Une somme d'argent était toujours due par la famille de l'enfant pour récompenser le patron du temps qu'il donnait à cet enfant et des dépenses qu'il faisait pour lui. Quelquefois cette somme était remplacée au moins en partie par une durée plus longue de l'apprentissage. On considérait que l'apprenti à la fin pouvait travailler utilement et indemniser le patron des dépenses faites au début.

De son côté le patron devait enseigner à l'apprenti le métier dans tous ses détails. Il devait veiller sur sa conduite et faire son éducation morale aussi bien que son éducation professionnelle, ne lui donner enfin que de bons exemples, ce qui était facile à raison de la manière dont les maîtres se recrutaient, du sérieux contrôle exercé par le corps entier sur la vie privée de ses membres et de l'esprit religieux qui régnait alors parmi la classe bourgeoise. Ses droits comme ses obligations se résumaient en ceci : il devait agir en père de famille, ce qui comportait, avec une autorité très complète sur l'apprenti, de sérieuses obligations à son endroit.

On peut donc dire que les apprentis n'achevaient point leur temps sans savoir le métier et sans même avoir déjà l'esprit de la compagnie et l'amour-propre professionnel.

Il faut ajouter toutefois que l'idée du monopole puissante alors chez les artisans des corps de métier, puisqu'elle leur faisait regarder le droit d'exercer leur industrie comme une propriété personnelle et exclusive, exerçait aussi son influence en matière d'apprentissage et gâtait parfois ce que l'institution avait en soi d'excellent. Aussi, pour limiter le nombre des apprentis, on leur imposait souvent un temps d'apprentissage exagéré. A Paris il a été aussi long pour les potiers que pour les orfèvres, bien que les deux professions ne soient pas également délicates ni difficiles. On exemptait aussi de l'apprentissage les fils de maître ou l'on en diminuait pour eux la durée, sur ce motif d'ailleurs qu'élevés, pour ainsi dire, dans l'atelier et au milieu de la profession, ils n'avaient pas besoin des mêmes études que les étrangers.

Enfin, le fond même de l'institution se soutenait malgré quelques défauts particuliers.

3. Le temps présent.

Depuis l'abolition du régime corporatif, il est loisible à tout individu de prendre autant d'apprentis qu'il veut pour leur enseigner un métier quelconque. C'est aux parents des enfants ou à ceux qui les représentent à s'enquérir de la capacité du maître et des garanties qu'il offre pour enseigner le métier et former le caractère de l'apprenti.

Mais comme une liberté sans règle tourne en licence et se nuit à elle-même, on reconnut, après un demi-siècle, qu'il était nécessaire de donner quelques garanties aux apprentis, c'est ce que fit la loi du 22 février-4 mars 1851. Elle n'exige des maîtres aucune capacité technique, mais seulement quelques garanties de moralité assez peu sévères d'ailleurs. Il faut, pour recevoir des apprentis mineurs, être âgé de vingt et un ans au moins. Aucun maître, s'il est célibataire ou en état de veuvage, ne peut loger comme apprenties des jeunes filles mineures. Sont incapables de recevoir des apprentis les individus qui ont subi une condamnation pour crime; ceux qui ont été condamnés pour attentat aux mœurs, ceux enfin qui ont été condamnés à plus de trois mois de prison pour banqueroute, escroquerie, vol, abus de confiance, tromperie sur la marchandise vendue. Ceux qui ont été condamnés à moins de trois mois de prison pour ces faits ou à plus de trois mois pour d'autres délits peuvent très bien être chargés de faire l'éducation professionnelle et morale de jeunes enfants. Encore la loi a-t-elle pris soin d'ajouter que les incapables pourraient être relevés de leur indignité par le maire de la commune (à Paris, par le préfet de police), après trois ans de séjour. Il faut rappeler en outre que les condamnations ne recevant aucune publicité seront ordinairement ignorées par les familles des apprentis.

La loi n'a pas cru devoir exiger que le contrat d'apprentissage fût fait par écrit; il peut être verbal, mais il est d'expérience que la preuve est alors, en fait, presque impossible. Les législateurs de 1851 se sont bornés à donner de grandes facilités pour le contrat écrit. Il doit, à la vérité, être fait sur papier timbré, mais n'est passible que d'un droit d'enregistrement de 1 franc. De plus si les parties chargent de la rédaction un notaire, greffier de justice de paix ou secrétaire de conseil de prud'hommes, il ne leur sera dû qu'un honoraire de 2 francs. Il est bien rare d'ailleurs de rencontrer des contrats rédigés par ces officiers ministériels.

Les deux premiers mois de l'apprentissage sont considérés comme un temps d'essai pendant lequel le contrat peut être annulé par la seule volonté de l'une des parties. Il n'est plus permis ensuite de le rompre que dans les cas marqués par la loi, et encore faut-il distinguer des cas où il est rompu de plein droit et d'autres où il ne peut l'être que sur la demande de l'une des parties. La loi ajoute encore cette restriction : si le temps convenu pour l'apprentissage dépasse le maximum de la durée consacrée par les usages locaux, ce temps peut être réduit ou le contrat résolu. Pour la question de rétribution comme pour le mode d'exécution du contrat, liberté complète est laissée aux contractants. En fait l'apprenti habite toujours chez son patron.

Les devoirs du maître et de l'apprenti ont été énumérés par le législateur. L'apprenti doit à son maître fidélité, obéissance et respect. Il est tenu de remplacer, à la fin de l'apprentissage, tout manquement de plus de quinze jours arrivé même par maladie ou force majeure. Le maître doit enseigner le métier à l'apprenti et ne l'employer, sauf conventions contraires, qu'aux travaux de la profession. Il doit surveiller sa conduite et ses mœurs soit dans la maison, soit au dehors, et avertir ses parents ou ses représentants des fautes graves qu'il pourrait commettre ou des penchants vicieux qu'il pourrait manifester, comme aussi de toute maladie survenant ou de toute absence sans cause de l'apprenti. Il doit, à la fin de l'apprentissage, lui délivrer un congé d'acquit ou certificat.

Telles sont les prescriptions de la loi. Quel résultat ont-elles eu? Elles n'ont point empêché la décadence de l'apprentissage, surtout dans les grands centres, surtout à Paris, et il y a de cela deux causes, l'une toute écono-

mique, l'autre venant de l'état des mœurs.

Voici d'abord la cause économique. La petite industrie qui seule, on l'a vu, occupe encore des apprentis, n'est pas seulement atteinte dans ses attributions par la grande industrie qui chaque jour restreint son domaine, elle a été conduite peu à peu, soit afin de pouvoir lutter contre sa rivale, soit par suite d'une tendance générale de l'industrie, comme aussi par le penchant des consommateurs, à chercher le bas prix plus que la qualité, et à se diviser en infinies spécialités. Chaque ouvrier ne fait plus qu'une besogne presque machinale qui lui permet de faire beaucoup, mais demande très peu de connaissances ; quelques semaines de pratique suffisent pour les acquérir, sans qu'il soit besoin d'un apprentissage spécial. Les industries de luxe sont fort atteintes ; ceux qu'elles occupaient, comme aussi ceux qui, dans les industries moyennes, avaient appris à exécuter le travail dans toutes ses parties, ne trouvent souvent plus à s'occuper, ou bien il faut qu'ils renoncent à tirer parti du talent qu'ils ont mis si longtemps à acquérir et consentent à faire de grossiers ouvrages. Pourquoi dès lors ferait-on un long et coûteux apprentissage pour acquérir une science qui sert si peu ?

A ces causes qui ruinent l'apprentissage il en faut ajouter d'autres qui tiennent à l'état des esprits. Le sentiment du devoir est fort diminué, on pourrait presque dire qu'il est éteint, en trop de lieux, parmi les classes laborieuses. Ni le patron qui engage les apprentis n'entend son devoir de patron, ni souvent les parents de l'apprenti ne savent remplir leur devoir de chefs de famille.

Pour le patron, l'apprenti est un instrument de gain et rien autre chose. Il l'emploiera d'abord à faire le ménage, puis, à l'atelier, il lui destinera le rôle d'un homme de peine, lui faisant faire les courses ou accomplir quelque travail machinal toujours le même. Il prendra souvent plusieurs apprentis, uniquement parce qu'il les considère comme de la main-d'œuvre à bon marché. On pense qu'il sera peu soigneux de leur enseigner le métier que souvent d'ailleurs il ne sait pas lui-même. Quant aux ouvriers, ils voient dans ces apprentis de futurs concurrents qui viennent encombrer le métier et se gardent bien de les instruire.

Au point de vue moral, quels exemples peut recevoir l'apprenti dans un atelier sans surveillance et dans un intérieur qui trop souvent, à Paris par exemple, sera un ménage irrégulier ? Quel langage entend-il et comment sera-t-il formé par de telles leçons ?

Les parents qui ne devraient engager leur enfant qu'avec connaissance, surtout lorsqu'il s'agit d'une jeune fille, s'inquiètent peu d'ordinaire de savoir en quel milieu il va vivre. Ils ont trouvé un patron qui consent à prendre leur enfant à de bonnes conditions, quelquefois sans payement, il n'en faut pas davantage. Ravis d'être déchargés du soin et de la dépense de l'entretien de leur fils ou de leur fille, ils l'engagent avec empressement et ne se montrent nullement soucieux ensuite, quels que soient leurs justes griefs, de rompre un contrat aussi avantageux par le côté matériel.

Mais ils ne se feront pas scrupule de retirer avant le temps convenu l'apprenti qu'ils jugeront assez robuste ou assez instruit du métier (on est aujourd'hui bien peu difficile en ce sens) pour l'engager ailleurs comme ouvrier. Parfois c'est l'apprenti lui-même qui abandonnera son patron. Le patron, a la vérité, a bien un recours en indemnité contre les parents, mais vu l'état notoire d'insolvabilité de la plupart des familles ouvrières, c'est un recours purement illusoire. Il n'y en a guère plus contre le chef d'industrie qui engage l'apprenti en faute. Il faut le découvrir et c'est aujourd'hui chose difficile, d'autant que le plus souvent il aura agi de bonne foi.

Les parents sont mieux partagés dans leur recours contre le patron, parce que celui-ci est ordinairement solvable, mais souvent ils hésitent devant une action en justice, chose effrayante pour les gens du peuple, et il ne se trouvera pas ici, comme il se trouve toujours en matière d'accident, un agent d'affaires qui viendra offrir de se charger du procès. On peut dire que le seul contrôle efficace en matière d'apprentissage vient des sociétés de patronage que la loi de 1851, bien inspirée, a permis aux parents de se substituer (à défaut de parents, elles sont autorisées par le juge de paix). Ces sociétés se montrent soigneuses de bien choisir le patron à qui va être confié l'enfant, de régler les conditions de son engagement et de veiller à l'exécution, au besoin par une action en justice. Leur intervention est malheureusement trop rare.

Les chambres syndicales de patrons et d'ouvriers qui s'efforcent aujourd'hui d'introduire dans les divers corps d'états une sorte d'organisation librement acceptée du travail, rangent parmi les buts qu'elles veulent poursuivre l'exécution des contrats d'apprentissage. Elles feraient alors ce que faisaient les anciens corps de métiers, mais comme elles n'ont point d'autorité légale en ce sens, il faudrait, pour leur permettre d'exécuter leur dessein, une entente des chefs d'industrie qui jusqu'ici n'a pas été obtenue.

A Lyon où l'on trouve, avec une vie locale très active, des restes persistants d'anciennes traditions, les conseillers prud'hommes, à qui est dévolu de par la loi l'examen et le jugement des litiges concernant l'apprentissage, ont introduit une pratique toute spéciale. Ils réclament des parties la promesse de mieux exécuter le contrat ou même ils ordonnent certaines mesures pour procurer ce résultat et, dans les deux cas, s'attribuent un droit de contrôle même par des visites dans les ateliers. Pratique excellente en fait, mais absolument illégale. Tout leur pouvoir se borne à prononcer des peines de simple police, c'est-à-dire des peines légères contre les patrons qui contreviendraient à certaines des exigences de la loi, ou contre les apprentis qui manqueraient gravement à leurs patrons ou mettraient le trouble dans l'atelier; ils n'ont aucun droit d'inspection.

L'évidente déchéance de l'apprentissage, car le contrat n'est plus guère exécuté que dans les petites villes, ou bien en matière de commerce, ou dans les professions qui concernent l'alimentation, a fait établir des écoles professionnelles (V. Enseignement technique), institutions autrefois inconnues, où l'on se propose de donner aux enfants les connaissances professionnelles qu'ils devraient acquérir dans les ateliers.

4. Étranger.

Rien à dire sur l'Angleterre, la Belgique, la Suisse et l'Italie, qui n'ont aucune loi spéciale sur l'apprentissage. Les conditions du contrat se règlent librement entre les parties. L'Angleterre toutefois a une sorte d'apprentis toute particulière, ce sont les apprentis des paroisses.

Les lois sur l'assistance obligatoire qui existent en ce pays font une obligation aux paroisses de nourrir leurs pauvres. Afin d'en diminuer le nombre, ces mêmes lois enjoignent aux administrateurs des pauvres de mettre en apprentissage les enfants de moins de seize ans qui sont à la charge du public. Des règlements émanés du *Local government board*, autorité décisive en la matière, indiquent si l'on doit faire de ces enfants des mousses, des valets de ferme ou des apprentis de l'industrie. Dans tous ces cas, les administrateurs des paroisses ont à chercher des patrons et à passer le contrat qui doit engager les enfants.

Si l'on s'étonne de ne trouver aucune disposition légale sur l'apprentissage en des pays aussi avancés en industrie que sont la Belgique et l'Angleterre, il faut considérer que les Belges ont toujours hésité à faire une législation sur le travail. Aujourd'hui encore aucune loi ne protège les enfants [illegible] dans leurs fabriques. Les Anglais, au contraire, se sont montrés soigneux de défendre ces enfants par de nombreuses lois. S'ils n'en ont fait aucune pour régler un contrat [illegible] cependant l'une des parties en cause est incapable de se défendre et est peu défendue, on l'a vu par l'exemple de la France, par ceux qui devraient être ses naturels soutiens, c'est que la petite industrie étant chez eux fort diminuée, l'apprentissage y est de peu d'usage. Les corps de métiers sont depuis longtemps tombés en désuétude, et si l'ancienne règle qui fixait à sept ans la durée de l'apprentissage continue à subsister par coutume, le contrat lui-même est assez rare, ou les obligations qu'il impose sont assez peu respectées pour qu'il ait semblé inutile de prendre des mesures spéciales.

Dans les pays de race germanique ou soumis à l'influence germanique, en Autriche, en Hongrie, en Allemagne, il en est autrement. La petite industrie y tient encore une grande place. De plus, le régime corporatif qui rendait l'apprentissage indispensable et si bien exécuté n'est aboli que depuis peu et a laissé non des souvenirs seulement, mais des traditions encore puissantes. Bien plus, les législateurs s'efforcent de le relever; si bien que l'apprentissage reprend légalement la place qu'il avait autrefois dans l'organisation de l'industrie.

En Autriche, la loi de 1859 qui abolit le monopole corporatif ne détruisit pas les corporations; elle leur permit de demeurer comme sociétés libres et l'un des buts que ces sociétés continuèrent à poursuivre fut de recevoir les contrats d'apprentissage et de veiller à leur exécution. L'apprentissage continuait donc à être en usage et bien exécuté lorsque la loi de 1883 sur l'industrie vint remettre les choses en un état analogue à celui où elles étaient avant 1859.

Cette loi divise les petites industries en trois classes, car les fabriques échappent à toutes ces règles : *concédées*, c'est-à-dire ne pouvant s'exercer qu'avec une autorisation administrative; *libres*, pouvant être exercées sans autre condition qu'une déclaration préalable, et enfin *de métiers*, ne pouvant être exercées que par les artisans ayant fait leur apprentissage. Comment se prouve cet apprentissage? Par le certificat d'un patron; la loi exige toutefois que la durée de l'apprentissage ait été de deux ans au moins. La manière dont il doit s'accomplir est réglée par la corporation de la profession.

D'après la loi nouvelle, en effet, les artisans de toutes les professions sont obligés de se grouper en corporations soit dans les [illegible]

sociétés anciennes, soit dans de nouvelles et parmi les buts que doivent se proposer ces corporations la loi marque celui-ci : « pourvoir à l'établissement d'un système d'apprentissage bien ordonné, par un ensemble de règles qui, avant de devenir obligatoires, doivent être soumises à l'autorité administrative ».

Et elle ajoute : « Ces règles portent notamment sur l'éducation professionnelle, morale et religieuse des apprentis, sur la durée de l'apprentissage pour les professions ne rentrant pas dans la catégorie des métiers (on peut dans ces professions s'établir sans certificat d'apprentissage, mais la tradition est assez forte pour que l'on ne songe pas à s'en dispenser), sur les examens et épreuves à subir de ce chef, ainsi que sur les moyens d'assurer l'exécution de semblables dispositions; elles se réfèrent, en outre, aux garanties à fournir pour tenir des apprentis, ainsi qu'à la proportion numérique de ces derniers par rapport au nombre des ouvriers proprement dits. »

Voilà bien l'ancien esprit corporatif tout entier. Mais il faut considérer que ces pratiques si éloignées de nos mœurs ne sont point en Autriche une nouveauté, ni le relèvement d'un passé aboli. Elles n'ont, depuis 1859, cessé d'être en vigueur, non plus par contrainte légale, mais par la force de l'usage et de la tradition. L'apprentissage est resté usité et bien observé en Autriche ; la loi nouvelle lui rend l'autorité qu'il n'avait plus en droit, et rien de plus. Là où l'on a dû établir des corporations nouvelles et de toutes pièces, il y a peu de chance pour que l'apprentissage, s'il n'existait auparavant, s'établisse avec la rigueur marquée dans la loi.

Il faut se souvenir aussi que l'ouvrier, en Autriche, est resté soumis et obéissant, que l'autorité du patron de la petite industrie y a un caractère paternel, et qu'enfin la corporation a toujours mis un soin extrême et bienveillant à faire exécuter le contrat d'apprentissage. Elle tient même de la loi nouvelle le droit de « favoriser des ateliers d'apprentissage, qui demeurent alors sous sa surveillance ». Elle doit aussi « assister les apprentis en cas de maladie, en tant qu'une semblable obligation n'est pas déjà imposée par la loi au patron. »

La Hongrie a tenu à suivre l'exemple de l'Autriche, et elle a rétabli en 1884 les corporations de métiers qui avaient perdu en 1872 leur caractère obligatoire et privilégié. Parmi le rôle attribué à ces corporations, figurent les règles à faire sur l'apprentissage, ce qui ne laisse pas d'avoir de l'importance, la loi hongroise comme celle d'Autriche divisant les professions en trois classes et stipulant que les professions de la classe « des métiers » ne pourront être exercées que par les artisans munis d'un certificat d'apprentissage.

Il était arrivé en Allemagne, soit en Prusse, soit dans les divers États de l'ancienne confédération, ce que l'on vient de voir en Autriche : les corporations privées de leur monopole avaient continué à subsister comme sociétés libres et à considérer la surveillance de l'apprentissage comme un de leurs soins principaux. Le fort penchant qui poussait à les rétablir dans leur état ancien s'est fait sentir aussi en Allemagne, mais sans avoir eu encore dans la loi son entier effet. La loi allemande de 1881 a seulement érigé des corporations facultatives ; mais afin de bien montrer où il tend, le législateur leur a donné, en matière d'apprentissage, autorité même sur les artisans qui n'ont point jugé à propos d'y entrer. « Si quelque corporation, porte la loi, a justifié de son activité en matière d'apprentissage, l'autorité peut décider que les règlements faits par elle seront obligatoires dans le ressort, même pour les industriels qui ne sont pas de la profession. » Il était de règle jadis que les différends relatifs à l'apprentissage étaient portés devant le tribunal corporatif; il en sera ainsi à l'avenir, dit la loi de 1881, alors même que dans le débat se trouveraient intéressés des patrons qui ne seraient pas membres de la corporation.

Une loi de 1884 enfin a introduit un cas nouveau et très significatif d'incapacité : nul patron ne peut avoir d'apprenti s'il ne fait pas partie des corporations facultatives relevées par la loi de 1881. Or, la petite industrie tient une grande place en Allemagne et l'apprentissage y est encore dans sa force.

Et toutefois, si l'apprentissage a dans ces pays une force et un sérieux qu'il n'a plus en France, ce n'est point à cause de la législation, mais parce que la tradition et les mœurs, plus puissantes que les lois, le maintiennent, à l'encontre de ce qui se voit parmi nous.

HUBERT-VALLEROUX.

Bibliographie.

Il n'existe sur l'apprentissage que des commentaires de la loi qui le règle, c'est-à-dire de la loi de 1851, où il est traité toutefois incidemment de l'apprentissage au point de vue général. On peut consulter dans cet ordre d'idées FÉRAUD-GIRAUD, *Législation française sur les ouvriers*, 1856, 8°. — MOLLOT, *[illegible]*, 18[illegible], 8°, les chapitres concernant l'apprentissage. — [illegible] et HAYEM, *Du contrat d'apprentissage*, 1869, 8°. C'est le travail le plus complet sur la matière. On trouvera aussi [illegible] dans le *Bulletin de la Société [illegible]*, dont font partie MM. Hayem et J. Perin.

[illegible] *[illegible] d'apprentissage*, 1869, 8°. — CONSTANT, *[illegible]*, 188[illegible], 8°. Très bref commentaire quoique tout complet et qui a le mérite d'être le dernier en date.

On trouvera, de plus, le texte annoté des lois autrichienne, hongroise et allemande dans les *Annuaires de législation [illegible]* publiés par la Société de législation comparée.

APPROPRIATION.

SOMMAIRE

1. Exposé du sujet.
2. Deux régimes idéaux.
3. Direction de l'industrie Attribution des fonctions.
4. Formation et conservation des capitaux.
5. Énergie du travail.
6. Distribution des produits.
7. Art industriel.
8. Lois de la population.
9. Les fonctions de défense.
10. Comparaison d'ensemble.
11. Des régimes concrets d'appropriation
12. Conclusion.

L'étude des lois d'appropriation des richesses est la principale partie de l'economie politique. Nous disons appropriation et non *distribution* ou *répartition*, comme on dit habituellement, parce que ces mots laissent supposer l'existence d'un distributeur ou d'un répartiteur et manquent ainsi d'exactitude, lorsque l'appropriation résulte, comme dans presque tous les cas, de l'acte du producteur lui-même. Cette étude comprend aussi ce qu'on appelle quelquefois circulation des richesses, parce que les richesses ne circulent jamais pour circuler, mais pour être appropriées, de telle sorte que la circulation n'est qu'un détail de l'appropriation.

Il est bien entendu que nous ne prendrons pas ici le mot appropriation dans le sens restreint et peu précis qu'on lui donne quelquefois. Nous le prenons dans son acception la plus étendue : attribution à chacun de la part de richesses qui lui appartient et dont il peut disposer à son gré.

1. Exposé du sujet.

Il est de nécessité absolue que toutes les richesses incessamment créées par l'industrie soient incessamment appropriées à chacun des individus dont le genre humain se compose. L'appropriation des richesses est donc un phénomène nécessaire, permanent, universel, susceptible, par conséquent, d'être l'objet d'une étude scientifique. A ce phénomène se rattache étroitement celui de l'arrangement ou organisation du travail des hommes qui produisent des richesses et les consomment continuellement. Étudier l'appropriation des richesses, c'est donc étudier un ensemble d'arrangements humains.

Si l'appropriation est un phénomène nécessaire et permanent, il n'en est pas de même des formes qu'elle prend chez les divers groupes d'hommes et dans les temps divers. Ces formes ont subi des variations sans nombre et qui continuent indéfiniment. On ne peut entreprendre de les étudier l'une après l'autre. Mais on peut les étudier dans leurs principes, au nombre de deux seulement, dont l'action est continue et qui sont les éléments constitutifs de toutes les formes d'appropriation passées, présentes et imaginables.

En effet, il est de nécessité absolue que toute portion de richesses soit à la disposition de son auteur ou d'une autre personne. On ne peut concevoir une troisième alternative et tout arrangement d'appropriation n'est qu'une combinaison de ces deux principes. Lorsque l'individu dispose de son travail et du produit de son travail, il est libre ; là où une autre personne dispose de ce travail et des produits de ce travail, il est sous le contrôle, sous l'autorité d'autrui. Nous donnerons le nom de *liberté* au premier principe et celui d'*autorité* au second.

2. Deux régimes idéaux.

Pour étudier l'action de ces deux principes, nous imaginerons deux régimes d'appropriation différants en ceci : que dans l'un, le principe d'autorité règnera autant que possible, tandis que dans l'autre, la liberté sera développée autant que nous pouvons l'imaginer. Ce sont deux régimes purement idéaux.

Un régime d'autorité peut tout embrasser : c'est le communisme complet, dans lequel l'autorité souveraine disposerait des personnes et des choses. Un couvent catholique peut donner une idée de ce régime. Un régime de liberté ne peut être aussi simple, puisque, pour étendu qu'on le suppose, il faut toujours une autorité pour protéger les personnes et les biens contre la violence et la fraude, faire observer les contrats et, lorsqu'il y a litige entre les particuliers, rendre à chacun ce qui lui est dû. Ce service de justice et police est rémunéré par autorité. Mais on peut imaginer un état social dans lequel la liberté du travail et des contrats soit infiniment plus étendue qu'elle ne l'a été dans aucune société connue. Cet état et le communisme sont les deux régimes idéaux qu'il s'agit d'étudier, surtout par comparaison.

Au premier regard que nous jetons sur le régime d'autorité, nous sommes étonnés de voir qu'il n'obéit à aucune loi fixe. Le caprice du gouvernement domine tout, parce que les gouvernants qui ordonnent les actes ne sont pas directement responsables des conséquences et peuvent être mus par des désirs divers. On ne peut donc étudier ce régime que dans ses tendances, telles qu'elles résultent des inclinations primitives et indestructibles de l'homme.

Au contraire, le régime de la liberté est dominé par une loi impersonnelle qu'on peut étudier et connaître, c'est la loi de l'échange

ou, comme on dit, la loi de l'offre et de la demande. En effet, sous ce régime, chaque individu travaille isolément en toute indépendance et les richesses produites, si l'on excepte celles réservées à l'impôt, sont appropriées par un procédé unique, l'échange. Or, dans l'échange, chaque homme obéit au même penchant que dans la production : il cherche à obtenir la plus grande richesse qu'il peut au prix du moindre travail ou sacrifice possible ; sa volonté obéit à une direction fixe. Les phénomènes qui naissent de l'échange sont également fixes et susceptibles d'une étude scientifique. Ce sont la valeur courante et la valeur habituelle, le prix, le coût de production, le prix de revient et ses éléments, intérêt, fermages ou loyers et salaires.

Nous n'étudierons point ici le détail de ces phénomènes, mais seulement le régime de la liberté dans son ensemble, dans ses grandes lignes, en le comparant au régime opposé.

La comparaison des deux régimes d'appropriation ne saurait donner lieu à des conclusions absolues et on peut prévoir qu'elles seront différentes selon l'état d'avancement industriel et social des individus dans la société que l'on considère. Pour abréger, nous laisserons de côté les considérations relatives aux sociétés dans lesquelles a existé ou peut exister une extrême inégalité d'avancement industriel, pour regarder seulement les sociétés dans lesquelles nous vivons, dans lesquelles l'état d'avancement industriel des divers individus est moins inégal.

Les points sur lesquels portera notre comparaison sont les problèmes que présente tout arrangement d'industrie, savoir : 1° direction et attribution des fonctions ; 2° formation et conservation des capitaux ; 3° énergie du travail ; 4° art industriel ; 5° lois de la population ; et nous terminerons par une comparaison d'ensemble

3. Direction de l'industrie. Attribution des fonctions.

Sous le régime d'autorité, c'est le gouvernement qui dirige l'industrie, détermine les besoins à satisfaire et la quantité d'objets de chaque espèce qui doivent être produits. C'est lui qui définit et limite les besoins individuels et fournit les moyens de les satisfaire. Avec la liberté, l'industrie est dirigée à chaque instant, sans interruption, par la demande des particuliers. Chacun de ceux-ci juge les besoins qu'il éprouve, choisit ceux qu'il tient à satisfaire et ceux à la satisfaction desquels il doit renoncer pour tel ou tel motif dont il ne doit compte à personne.

Sous le premier régime, le gouvernement admet ou rejette des besoins qu'il ne connaît pas et veille à ce qu'ils ne dépassent pas la somme des richesses produites par une réduction arbitraire ; avec la liberté, chacun choisit entre ses besoins ceux qu'il veut satisfaire et mesure la satisfaction de ses besoins à la somme de ses revenus.

L'erreur est toujours possible dans la direction de l'industrie. Si l'autorité se trompe, les gouvernés seuls subissent les conséquences de l'erreur, les gouvernants se réservant par privilège les objets nécessaires à la satisfaction de leurs besoins personnels. L'erreur, d'ailleurs, n'est connue que tard. Avec la liberté, l'erreur est signalée sur le champ par des variations qui élèvent la valeur des objets qui manquent et abaissent celle des objets produits en excès. Ces variations constituent non seulement un avis, mais un ordre clair et précis de rectifier sans délai les opérations.

Sous l'empire de l'autorité, les fonctions sont partagées entre les individus par des ordres donnés directement. Avec la liberté, c'est la famille qui élève l'enfant et lui choisit la profession qu'elle juge la plus avantageuse, en considération de l'état social existant.

4. Formation et conservation des capitaux.

Il faut que les capitaux dont l'industrie a besoin soient créés par l'épargne et conservés par un emploi reproductif. Sous l'autorité, le gouvernement décide ce qui sera produit, ce qui sera consommé ou épargné et quel emploi sera donné aux capitaux épargnés ; il veille à l'exécution des ordres donnés au moyen d'inspecteurs payés dans toutes les branches de l'industrie, quelque minimes qu'elles puissent être. Ces inspecteurs doivent dire incessamment à chacun : « Travaille ! tu as produit, voici la part de la consommation, voilà celle de l'épargne ».

Avec la liberté, point d'ordres semblables : chacun emploie son travail comme il veut et dispose à son gré du produit de ce travail. Il consomme ce produit en entier ou en épargne une partie. C'est lui qui place les capitaux épargnés soit directement, soit par un intermédiaire auquel il les prête ou les confie à un titre quelconque. Il économise ainsi et garde pour lui les sommes que l'autorité attribuerait aux inspecteurs dont il tient la place. Ces sommes lui sont payées par contrat à titre d'intérêts, de fermages ou de loyer, selon la forme des capitaux.

Les propriétaires et les capitalistes sont, dans l'état de liberté, les conservateurs et les gardiens des capitaux de toute espèce : ils remplissent exactement la fonction des inspecteurs qu'exigerait un régime d'autorité.

Mais les inspecteurs, bien que non-propriétaires en droit, disposeraient des capitaux sans être responsables de leur diminution ou de leur perte. Le propriétaire et le capitaliste libres peuvent bien, en droit et en fait, disposer des capitaux, mais ils sont immédiatement soumis à une responsabilité qu'ils ne peuvent éviter: leur revenu diminue ou périt avec le capital qui leur est confié et, sans enquête, sans discussion, sans bruit, ils sont à l'instant même destitués de leurs fonctions. Au contraire, sous un régime d'autorité, l'inspecteur infidèle ou incapable pourrait rester bien longtemps en fonctions. Il est donc certain que les inspecteurs seraient moins vigilants que les propriétaires et capitalistes : leur prélèvement sur les produits de l'industrie ne serait probablement pas moins considérable.

5 Énergie du travail.

Il serait possible que sous un régime d'autorité on gaspillât moins de richesses que sous un régime de liberté, mais il est certain que l'énergie du travail d'épargne serait bien moindre. On n'épargne pas pour la République avec la même énergie que pour soi-même.

Le travail musculaire, lui aussi, aurait moins d'énergie. On peut s'en convaincre sans peine en comparant le travail de l'esclave et celui de l'ouvrier libre. L'esclave refuse son travail le plus qu'il peut, parce qu'il n'a pas d'intérêt à travailler. L'ouvrier libre travaille davantage et même le plus qu'il peut, lorsque sa rémunération croît avec le produit de son travail.

Avec l'autorité, les salaires égaux ou rations égales découragent ceux qui seraient capables de gagner plus en travaillant davantage. Ainsi le travail musculaire, comme le travail d'épargne, aurait moins d'énergie sous l'autorité qu'avec la liberté. Par conséquent, de ce chef, la production serait moindre.

6. Distribution des produits.

Il faut que les produits soient distribués aux consommateurs.

L'autorité pourvoira à ce service par des fonctionnaires spéciaux chargés des transports par terre et par eau, peut-être aussi par des inspecteurs et garde-magasins. Nous ne savons quel sera le nombre et l'importance des fonctionnaires chargés d'acheter les marchandises qu'il faudra tirer du dehors et de les transporter, ainsi que les produits indigènes, jusqu'aux lieux de consommation. Nous ignorons aussi si la distribution sera bien et régulièrement faite et, si nous en jugeons par ce qui se passe pour les armées, nous conservons quelques doutes ou inquiétudes.

Avec la liberté, au contraire, tout est simple. Des fonctionnaires appelés « commerçants » vont chercher au dehors les marchandises dont on a besoin; d'autres fonctionnaires les voiturent, ainsi que les produits du pays, par terre et par eau jusqu'au commerçant garde-magasin ou détaillant, qui les tient à la disposition du consommateur, le tout sans perte de temps, sans lacune ni interruption d'aucune sorte, pour des rassemblements de plusieurs millions d'êtres humains, comme pour le dernier paysan isolé dans la campagne.

7. Art industriel.

Si nous considérons l'art industriel, la différence des deux régimes est plus grande. L'autorité peut le constituer avec un art donné et se conserver ; mais tout progrès lui répugne, par ce motif très simple que tout progrès de l'industrie exige des arrangements nouveaux, et, par conséquent, impose aux gouvernants et aux gouvernés de nouveaux soucis. Imaginez une invention qui exige plus de capitaux et qui déplace des ouvriers : après combien de temps et à quelles conditions celui qui voudrait l'introduire en obtiendrait-il l'autorisation? Pourquoi d'ailleurs quelqu'un désirerait-il innover? Ni l'ouvrier, ni l'inspecteur, n'y auraient intérêt. Il faudrait attendre l'initiative du gouvernement et prévoir des résistances.

Avec la liberté, celui qui conçoit une innovation utile a un grand intérêt à la réaliser et il peut a l'instant se mettre à l'œuvre, appeler dans une entreprise des capitaux et des bras. Il rencontre encore des résistances, mais il n'a pas a redouter celles qui naissent de l'ignorance et qui sont si naturelles sous un régime d'autorité. Il a devant lui l'espérance : il agit, invente, innove à ses risques et périls. Il est responsable de l'innovation, tandis que l'autorité n'est responsable de rien. Elle pourrait innover à tort et préfère l'inaction.

Il ne faut pas oublier que, quel que soit le régime d'appropriation, c'est l'art industriel qui détermine à chaque instant le nombre d'hommes et la somme de capitaux qui sont nécessaires, qu'il faut appeler s'ils manquent, et congédier s'ils sont en excès. Ce sont les progrès de l'art industriel qui, depuis cent ans, ont causé l'augmentation de la somme des capitaux et du nombre des hommes. La liberté stimule l'art industriel, tandis que l'autorité le comprime. Cette considération est capitale.

8. Lois de la population.

Les lois de la population sont absolument indépendantes du mode ou régime d'appropriation. Si le nombre des êtres humains qui viennent au monde excède les moyens de les entretenir, ils ne peuvent vivre. Il est facile d'affirmer que ce phénomène n'a jamais existé et ne peut exister, mais les plus belles phrases du monde n'y sauraient rien changer. La population peut être en excès, comme elle peut, dans un moment donné, se trouver insuffisante.

Comment procéderait l'autorité et quels moyens emploierait-elle pour empêcher l'excès de la population ou son insuffisance? Les moyens directs répugnent à ce point qu'on n'ose guère les exposer. Cependant, il y en a de nombreux exemples dans l'histoire et on peut en trouver l'indication dans le livre de Malthus. On connaît le choix des enfants à conserver à Sparte. Quant à l'insuffisance, plus rare que l'excès, elle a été combattue au Paraguay, sous l'administration des jésuites.

Avec la liberté, tout est plus simple. La famille veille à ce que la population ne soit pas excessive et, dès que l'excès survient, la misère ne lui permet pas de se développer. L'insuffisance de la population a pour remède l'immigration qui remplit promptement les places devenues vacantes dans l'industrie.

A mesure que la population augmente, si l'accroissement de puissance de l'art industriel ne fait pas des progrès proportionnés à cette augmentation, les aliments et les matières fournies par les industries extractives et l'agriculture deviennent plus difficiles à obtenir, tandis que les transports et les produits industriels sont plus facilement obtenus. Sous le régime d'autorité, un ordre d'en haut envoie dans les industries qui deviennent plus difficiles un plus grand nombre d'ouvriers ou, plus exactement, une plus forte somme de travail, tandis qu'il retire une certaine somme de travail des industries devenues plus faciles. C'est un simple déplacement d'atelier, qui s'impose, mais on sait combien l'autorité y répugne, à cause des obstacles qu'elle rencontre.

Avec la liberté, tout se résout par un changement de valeur. Celle des produits fournis par les industries agricole et extractives augmente et celle des produits manufacturés diminue. Mais ce changement de valeur est un ordre auquel personne ne songe à résister; on obéit et l'emploi du travail se déplace sans délai. Le même déplacement peut avoir lieu en sens contraire, si les progrès de l'art industriel, de l'agriculture, par exemple, le rendent nécessaire, tandis que l'autorité se prêterait toujours avec répugnance à ce va-et-vient perpétuel.

9. Les fonctions de défense.

Quel que soit le régime d'appropriation des richesses, il faut qu'un certain nombre d'hommes soient chargés de défendre la société contre les entreprises injustes qui viendraient du dehors ou du dedans de l'État. Les fonctions de ces hommes sont celles de gouvernement. Sous le régime d'autorité, ces fonctions dominent tout. Les gouvernants seuls ont la plénitude de la vie, les gouvernés végètent. Il n'y a ni juges ni tribunaux civils, puisqu'il n'y a pas de droits individuels, ni d'impôts, par la même raison. Les gouvernants disposent de la totalité des revenus : ils commandent l'armée, administrent la justice correctionnelle et criminelle.

Avec la liberté, les fonctions de gouvernement sont moins étendues. Les individus qui les exercent sont rémunérés au moyen d'un prélèvement levé par autorité sur les revenus des particuliers et qu'on appelle « contributions publiques » ou « impôt ». Mais on a des juges civils qui, sous le régime opposé, étaient inutiles, par suite de l'absence de la propriété privée. La plupart de ceux qui remplissent les fonctions de gouvernement sont désignés par autorité et rémunérés de même. Quant à la disposition de leurs revenus, ils vivent sous le même régime que les autres particuliers et sont, sous ce rapport, associés à la collaboration industrielle, comme consommateurs, propriétaires ou capitalistes. Au point de vue économique, ils se distinguent surtout en ceci, que leur revenus ne sont pas déterminés par l'échange, comme ceux des particuliers et sont réglés, comme leurs fonctions, par autorité.

Or, si nous considérons l'ensemble des fonctions publiques, nous ne voyons pas que la rémunération, l'avancement, les récompenses et les peines y soient plus proportionnés au mérite et au travail que dans les fonctions libres de l'industrie. Nous ne voyons pas non plus que les fonctionnaires de gouvernement soient supérieurs en intelligence, en vigueur, en esprit de ressource aux fonctionnaires de l'industrie, ou qu'ils aient montré dans les choses de l'industrie la compétence supérieure qu'un certain nombre de personnes se plaisent à leur attribuer. Que seraient-ils si, étant devenus tout puissants, ils n'étaient exposés à aucun contrôle, ni même à aucune critique?

Le plus grand obstacle qu'ait rencontré, depuis l'origine, la constitution d'un bon

gouvernement est dans les convoitises que suscite la possession du pouvoir suprême. Ces convoitises sont d'autant plus ardentes et plus étendues que les attributions du gouvernement sont plus grandes. Diminuer les attributions du gouvernement, c'est écarter les difficultés que présentent sa constitution et son fonctionnement. Augmenter les attributions du gouvernement, c'est augmenter les difficultés et les injustices; aller jusqu'au communisme, ce serait les porter au maximum.

10. Comparaison d'ensemble

Si nous comparons les deux régimes dans leur action d'ensemble, nous voyons qu'avec la liberté, le premier moteur, qui est le besoin, engendre directement l'action industrielle : j'ai besoin, je travaille sans être astreint à attendre l'ordre de personne. Avec l'autorité, il y a un intermédiaire, le gouvernement, dont il me faut attendre l'ordre ou le jugement de mes réclamations. Il y a dans ce dernier arrangement une perte de temps, il y a aussi un frottement de volontés infiniment plus grand que dans le premier. Or, dans les arrangements sociaux plus encore que dans les combinaisons mécaniques, les frottements usent en pure perte des forces considérables ; en pareille matière, les frottements ont pour effet d'augmenter la difficulté de vivre.

Lorsque l'on compare, même à la hâte, les deux régimes d'appropriation, on reconnait que l'autorité est, sous tous les rapports, bien inférieure à la liberté, qu'elle dirigerait moins bien l'industrie, stimulerait beaucoup moins le travail musculaire et d'épargne, traiterait l'invention et le progrès en ennemis et tiendrait l'industrie dans un état de pauvreté presque stationnaire. Il est évident qu'elle ne saurait maintenir une population ni aussi nombreuse, ni aussi riche que la liberté. Encore avons-nous laissé en dehors toutes les considérations relatives aux effets naturels du pouvoir attribué à l'homme sur l'homme.

Cependant ces effets sont connus. Dès que l'homme a un pouvoir sur son semblable, il en abuse pour s'approprier celui-ci autant qu'il le peut, jusqu'à l'esclavage inclusivement. Sous un régime d'autorité, les gouvernants pourraient tout, les gouvernés ne pourraient rien ; les premiers seraient corrompus par l'extrême domination, les seconds par l'extrême sujétion. L'ensemble constituerait un groupe faible, sans énergie, sans esprit de ressource, incapable de soutenir, soit dans la guerre, soit dans l'industrie, la concurrence des groupes humains plus libres.

Avec la liberté, au contraire, les empiétements que chacun peut tenter sont contenus par la résistance des autres. Dans l'échange, on ne conclut qu'après un débat sérieux, dans lequel les volontés s'accordent, par l'impossibilité où elles se trouvent d'obtenir davantage. Elles ne fléchissent pas devant un ordre arbitraire, toujours discutable et contestable, comme tous les ordres d'autorité, mais devant une nécessité constatée et sentie à laquelle on ne saurait pas plus résister qu'on ne résiste à une loi naturelle. En effet, avec la liberté, tous les services, comme toutes les marchandises, sont au concours et ce concours n'a point de fin : quiconque pense pouvoir mieux faire que ses concurrents peut agir sous sa responsabilité, assuré d'une récompense, s'il a raison, et d'un châtiment, s'il s'est trompé. Sous un régime d'autorité, il devrait proposer et discuter; avec la liberté, il agit. Ce régime porte à son maximum l'énergie et l'esprit de ressource.

Comparons encore les deux régimes sous l'action de la concurrence vitale. Cette concurrence est inévitable, quel que soit le régime sous lequel les individus se trouvent placés. Avec la liberté, la pression de cette concurrence est très sentie et elle est terrible pour les faibles, auxquels elle interdit en quelque sorte l'accès de la vie ; mais, quelque dure que puisse être leur condition, ils n'ont à se plaindre que de la nature, non des hommes. Sous l'autorité, la pression est la même, mais elle s'exerce autrement, par la sollicitation auprès de ceux qui disposent de tout. Dans cette forme de concurrence, les faibles peuvent échapper en se faisant humbles ; les forts, ceux surtout qui seraient capables de susciter l'envie des gouvernants, seraient sacrifiés, au détriment de la force du groupe.

Lorsque l'on compare méthodiquement avec une attention sérieuse les deux régimes d'appropriation, on ne peut éprouver aucun doute ; à tous les points de vue, la liberté est préférable. Mais pour faire utilement cette comparaison, il faut considérer les faits de haut et d'ensemble, ce qui répugne à un grand nombre d'esprits ; ils ne peuvent comprendre le jeu des forces, qu'ils ne voient pas, sans songer que les forces, quelles qu'elles soient, ne se manifestent que par leurs effets. Qui a jamais vu la gravitation, le calorique, ou l'électricité?

C'est pour cela que tant de gens et le vulgaire en général ne peuvent comprendre, sous le régime de la liberté, ni la fonction du commerçant, ni celle du propriétaire et du capitaliste. Ils ne comprennent pas davantage que les phénomènes auxquels donnent lieu les mouvements de la population sont

naturels, nécessaires, indépendamment du régime d'appropriation qui existe ; il y a là des lois naturelles qui, comme toutes les lois naturelles, sont des « lois d'airain », qu'il serait puéril de méconnaître.

11. Des régimes concrets d'appropriation

Nous venons de comparer deux régimes d'appropriation idéaux, afin de faire mieux comprendre en les mettant en saillie les caractères propres à chacun d'eux. L'histoire ne nous montre ni l'un ni l'autre de ces deux régimes dans sa pureté. Tous les régimes concrets qu'elle mentionne sont des combinaisons aussi nombreuses que variées de ces deux régimes. Lorsque nous considérons l'ensemble de nos temps historiques, nous constatons que la part de l'autorité a diminué, tandis que celle de la liberté a augmenté, non par un développement continu et sans intermittence, mais dans une suite de périodes d'action et de réaction. Ainsi la Révolution de 1789 a donné un déploiement considérable à la liberté, contre laquelle nous n'avons cessé de réagir depuis le commencement du siècle et surtout dans ces dernières années.

Il n'est donc pas exact de dire que le régime d'appropriation sous lequel nous vivons soit l'un des régimes idéaux que nous venons d'étudier, ni que nous trouvions le régime en vigueur parfait. Ce dernier nous semble, au contraire, fort imparfait et nous désirerions qu'il se rapprochât le plus possible du régime idéal de la liberté.

En effet, s'il est, comme nous le croyons, incontestable que le régime idéal de la liberté est supérieur, parce qu'il produit plus de richesses, plus d'aliments, des hommes plus nombreux et d'une qualité supérieure, un régime concret est d'autant meilleur que la liberté y occupe une place plus grande et l'autorité une place moindre, d'autant meilleur que les attributions des particuliers y sont plus étendues et celles du gouvernement plus restreintes.

Quelques perfectionnements que l'on introduise dans un régime concret d'appropriation, on ne pourra jamais arriver à l'idéal. Il y aura toujours des frottements et des déviations naissant de l'ignorance inévitable ou voulue, des différences de langage, de croyance et de nationalité qui existent entre les hommes; les accaparements seront redoutables et pourront vicier le régime. En un mot, il sera toujours bien difficile d'arriver à la perfection ; toutefois on peut sans trop de peine marcher vers elle et s'en rapprocher.

Mais, quelques efforts que l'on fasse, on ne saurait jamais contenter ceux qui prétendent éluder les effets des lois de la nature par des combinaisons d'autorité et, par exemple, effacer les conséquences des inégalités naturelles qui existent entre les hommes. Les tentatives qu'on pourrait faire en ce sens seraient vaines et funestes; vaines, parce qu'en attribuant à un homme une autorité sur la vie de l'autre, on établit la plus grande et la plus injuste des inégalités; funeste, parce qu'en attribuant au faible ce que le fort a gagné, on décourage le second sans encourager le premier.

D'autres voudraient un régime d'appropriation dans lequel la rémunération fût proportionnelle à l'effort et accusent la liberté de ne pas remplir cette condition. Mais si la liberté ne la remplit pas, l'autorité la remplira-t-elle mieux ? Tout homme est mauvais juge de l'effort d'un autre, parce que l'effort est le résultat de la force la plus intime et la plus cachée, la volonté. Aucun régime d'appropriation ne saurait permettre de la constater et de la mesurer.

Ceux qui formulent de telles exigences contre les lois d'appropriation ne prennent pas garde que ces lois ne sont pas destinées à relever et à récompenser le mérite moral. Elles ont une autre fin plus simple : c'est de donner la plus grande richesse possible, au prix du moindre travail possible, au plus grand nombre d'hommes possible. La liberté répond aux conditions du problème. Dans l'échange, aucun des deux individus qui y interviennent ne s'occupe du mérite moral de celui avec lequel il traite ; il tâche d'obtenir le plus qu'il peut en donnant le moins qu'il peut, agissant avec son semblable comme il agit, lorsqu'il travaille, avec le monde matériel. Cependant c'est encore avec l'échange libre qu'on se rapproche le plus de la condition demandée de la proportion entre l'effort et la rémunération. La part de la chance subsiste toujours et elle est considérable, mais qui pourrait éliminer la part de la chance dans l'industrie ? L'homme qui saurait tout connaître et tout prévoir, on ne l'a pas encore rencontré.

12 Conclusion.

Lorsque l'on a comparé avec attention les deux régimes d'appropriation, on demeure frappé de la complexité de l'action de l'autorité et de la simplicité de celle de la liberté. Sous l'empire de la première, les fonctions maîtresses de l'industrie sont partagées. Les uns dirigent; les autres commandent, en détail, l'art à appliquer, le travail musculaire ou l'épargne à employer, le partage des produits à faire; partout, des ordres délibérés, donnés, transmis, dont l'exécution est sur-

veillée. Que d'hésitations, de lenteurs, d'oublis, de résistances! Avec la liberté, rien de pareil; la concours est ouvert pour tous et chacun agit à ses risques et périls, les ordres sont donnés sans paroles, mais chacun les devine ou les sent promptement et obéit sans délai, parce qu'il sait que la peine ou la récompense seront les résultats inévitables de ses actes. Point d'excuse, point d'atténuation; l'avancement, la rétrogradation ou la destitution ne se discutent pas et aucun mensonge ne les élude, on s'enrichit ou on se ruine. Et par quel procédé se règle ce mécanisme dont la complexité et la puissance effrayent l'imagination ? Par un seul, l'échange ou achat-vente. C'est l'échange qui, par les variations de valeur, dirige l'industrie, appelle ou repousse les capitaux et les ouvriers, répartit les richesses et détermine le chiffre de la population. Ce procédé est si simple et ses effets sont si étendus qu'il faut un certain effort de pensée pour les comprendre. Mais lorsqu'on les étudie avec attention, on y reconnaît sans peine une loi supérieure à toutes les inventions humaines, une de ces lois de la nature que notre esprit peut découvrir, mais qu'il ne saurait jamais inventer ni imposer. Alors on reconnaît que l'échange et les contrats établis pour des fins industrielles constituent la base solide de la société moderne et on est étonné de la témérité étourdie avec laquelle on les attaque.

Mais l'étonnement cesse lorsque l'on considère que le régime d'autorité, dont la mise en pratique dans un grand État exigerait pour les fonctions dirigeantes des hommes non seulement distingués, mais supérieurs à tous égards à la condition humaine, se présente avec une apparence tellement simple qu'un homme sans culture et même un enfant croit facilement le comprendre, tandis que la liberté, dont le jeu est si simple et si puissant, n'apparaît pas au premier regard et ne se révèle qu'au prix d'une étude attentive, dont tous les hommes ne sont pas capables. Un supérieur qui commande et juge, des subordonnés qui obéissent, cela se touche et se voit. Au contraire, lorsque chaque individu agit d'instinct, sans regarder au delà de son intérêt personnel le plus immédiat, on a bien de la peine à comprendre qu'il résulte un ordre quelconque de cette multitude de volontés concurrentes. Pour comprendre cet ordre, il faut porter les regards plus haut et considérer l'ensemble des choses; mais alors, comme il arrive chaque fois que l'on contemple l'action des lois de la nature, on admire et on se tait.

COURCELLE-SENEUIL.

ARBITRAGE. — L'arbitrage est l'opération par laquelle le négociant, le banquier, le spéculateur, tire un bénéfice des écarts de prix existant au même moment pour le même objet sur les différents marchés. Comme le définit Littré, l'arbitrage, en terme de banque, est l'opération par laquelle on choisit la voie la plus avantageuse pour tirer ou remettre des lettres de change sur une place étrangère; c'est aussi le trafic qui consiste à acheter des effets sur une place où ils sont dépréciés pour les revendre sur d'autres places où ils sont recherchés. En terme de bourse, c'est une opération par laquelle on échange une valeur de bourse contre une autre, en vendant l'une et en achetant l'autre.

Les opérations d'arbitrage reposent toutes sur le principe suivant : acheter une marchandise, une lettre de change, une valeur de bourse, une monnaie, sur un marché où le prix actuel offre un bénéfice par rapport au cours d'une autre place sur laquelle on se propose de réaliser la transaction. (V. au mot BANQUE I, 3, les exemples de ce genre de transaction.) On voit aisément le rôle important que ces opérations sont appelées à jouer pour amener le nivellement, l'équilibre des prix, pour diminuer l'écart des cours.

L'arbitrage a besoin d'opérer sur des matières qui ont le caractère international le plus étendu, qui sont courantes sur le plus de marchés possible. Pendant longtemps, tant que les relations entre pays étaient bornées à l'achat et à la vente de quelques denrées par quantités relativement peu considérables et au payement de ces achats, les arbitrages ont porté sur les lettres de change; avec le développement du commerce, avec le progrès de l'outillage, avec l'organisation des Bourses de valeurs et de marchandises, avec la rapidité croissante des communications, la sphère d'activité des arbitragistes a grandi. Elle a embrassé les fonds d'États, les actions et obligations des grandes sociétés industrielles ou financières, enfin les denrées comme le café, le coton, les céréales, le pétrole, qui font l'objet de transactions à terme sur un grand nombre de places importantes.

L'arbitrage est fort utile, en ce qu'il permet de solder ce qu'un pays doit à un autre d'une manière indirecte, par une voie détournée, qu'il protège en quelque sorte la circulation métallique d'un État contre le drainage de l'or. Supposons qu'à Berlin le papier sur Londres soit relativement bon marché, le papier sur Paris cher, alors qu'en même temps à Londres le papier sur Paris est bon marché, le banquier berlinois pourrait acheter des effets sur Londres, les y envoyer et s'en servir

pour acheter à Londres du papier sur Paris, qu'il revend à Berlin. Ces opérations finiront par relever le prix du papier sur Londres à Berlin, du papier sur Paris à Londres et par faire baisser le papier sur Paris à Berlin.

Ce genre d'opérations se fait sur une très grande échelle; les fluctuations du change étant peu étendues pour la livre sterling, le franc, le reichsmark, il faut nécessairement opérer par grosses sommes pour faire un bénéfice qui ne soit pas insignifiant.

Les créances d'un pays sur un autre peuvent être encaissées non seulement en espèces, par l'envoi de numéraire, mais encore par des marchandises, des billets de banque, par des coupons, par des valeurs de bourse. Tout cela donne lieu à des arbitrages, qui permettront à un négociant de la Suisse d'acheter de l'indigo à Bombay, lequel sera payé à Londres en livres sterling, et qui aura pu amener l'envoi, par exemple, d'actions du Saint-Gothard de Berne à Berlin.

L'arbitrage peut encore prendre la forme suivante et se combiner avec des opérations à terme : un négociant de Breslau achète du seigle en Silésie; pour s'assurer un prix favorable, il vend à livrer; son débouché direct serait Danzig ou Königsberg; en étudiant la cote, il voit que le seigle est coté à Amsterdam à un prix supérieur à celui qui y a cours ordinairement en comparaison de Danzig; il vend son seigle à Amsterdam à terme, et lorsque l'expédition s'en fera pour Danzig, il rachètera à Amsterdam et vendra à Danzig. Il aura même pu acheter à Danzig, où il compte expédier sa marchandise. En fin de compte, l'opération étant défaite par rachat, revente et livraison, elle aura eu pour conséquence d'amener des offres de seigle à Amsterdam où le prix était élevé et de faire des achats à Danzig où le prix était bas, et de contribuer au nivellement.

Le cas peut se produire quand les fonds publics d'un État sont en baisse sur une bourse étrangère tandis qu'il y a une demande active sur la bourse nationale, de la part des indigènes; les fonds émigreront alors du dehors dans leur patrie, ce qui amènera une modification du cours du change et de la situation passive ou active, créancière ou débitrice. Lorsque M. de Bismarck entama une campagne contre le crédit de la Russie et que les fonds russes baissèrent à Berlin, les arbitragistes en achetèrent immédiatement de fortes quantités et les revendirent en Russie, en France, en Hollande. Cette rentrée de fonds russes en Russie, cette réimportation de titres, pesa sur le cours du rouble et favorisa l'exportation des céréales.

A. RAFFALOVICH.

Bibliographie.

Ottomar Haupt, *Arbitrages et parités*, 7e édition, 1887. — Lexis, Handel, dans le *Manuel de Schonberg*. — Lefèvre, *Le commerce*. — Ch. Lefort, *Traité théorique et pratique du change*. — Léon Say, *Rapport sur le payement de l'indemnité de guerre*. — Courcelle Seneuil, *Traité des opérations de banque*.

ARGENSON (René-Louis DE VOYER DE PAULMY, marquis D'), né à Paris le 18 octobre 1694, mort le 26 janvier 1757. Conseiller dès 1716 au Parlement, où il siégea et opina avant les vingt-cinq ans voulus; maître des requêtes en 1718, il fut envoyé à Lille où il épousa la fille de l'intendant Meilhan. Conseiller d'État en 1720, puis intendant du Hainaut et du Cambrésis, il résida quatre ans à Valenciennes et à Maubeuge et prit sur lui d'arrêter Law qui gagnait la frontière et qu'il dut relâcher presque aussitôt. De retour à Paris, il fut un des assidus du « Club de l'entresol » fondé par l'abbé Alary en 1724 et qui se réunit chez le président Hénault jusqu'au moment où le suprima l'ombrageux cardinal de Fleury (1731); c'est alors qu'il entreprit ses études et ses nombreux travaux; car ce fils et frère de ministres n'entra lui-même au conseil qu'en 1744, comme chargé des affaires étrangères. Après la victoire de Fontenoy, il affirma de plus en plus son désir d'assurer la paix à la France et à l'Europe et proposa d'affranchir l'Italie, dont on eût fait une confédération; il se retira, victime de ce rêve trop pacifique, et entouré de l'estime générale. Voltaire, son ancien condisciple et « le plus ancien de ses amis », le proclama le meilleur citoyen qui eût jamais tâté du ministère, mais plus digne d'être secrétaire dans la république de Platon que dans le conseil du roi de France ». Il reprit et compléta ses travaux interrompus pendant ces trois années, conservant des goûts simples et une certaine gaucherie d'allures qui fit que les Versaillais, pour le distinguer de tant de d'Argenson, l'appelaient gaiement « d'Argenson la bête ». Il suivait assez régulièrement les séances de l'Académie des inscriptions, où il avait, en 1731, remplacé son oncle Caumartin, évêque de Blois. En dehors des ouvrages pieusement coordonnés et publiés par son fils, le marquis de Paulmy, la bibliothèque du Louvre avait recueilli, dans les orages révolutionnaires, ses volumineux manuscrits; ils ont été brûlés en mai 1871, mais heureusement publiés en grande partie avant le désastre. Ennemi déclaré des abus, du despotisme et de la bureaucratie, il est l'auteur de la maxime : « Pas trop gouverner », que Turgot joignait souvent à celle de Gournay : « Laissez faire. »

On a de lui : *Considérations sur le gouverne-*

ment de la France. In-8°, Amsterdam, 1764, d'abord intitulées : *De l'admission de la démocratie dans un Etat monarchique* ; — *Essais ou loisirs d'un ministre d'Etat*, in-8, 1787 ; — *Journal* et *Mémoires*, publiés dans la « Bibliothèque elzévirienne » en 1858, 5 vol. in-12 et par la « Société de l'histoire de France » en 1859-67 ; cette dernière édition comprend 9 volumes ; enfin, divers article dans le « Journal économique ». E. R.

ARGENT. — V. **Métaux précieux.**

ARISTOTE. — Deux des ouvrages d'Aristote touchent à l'économie politique. L'un de ces ouvrages est complet et forme un ensemble à la fois historique, critique et doctrinal ; c'est le traité de la *Politique*, en huit livres. De l'autre, nous n'avons qu'un fragment, deux livres réunis sous ce titre : l'*Economique*, qui devaient faire partie d'un *Traité sur la richesse*. Le reste de ce traité est perdu. Il n'est pas sûr que ce qui en reste ne soit pas apocryphe. Le fragment est, d'ailleurs, peu intéressant.

Quelques-unes des propositions contenues dans la *Politique* ont été mises en lumière par des économistes modernes. J.-B. Say a cité (*Cours complet*, t. II, p. 544) la distinction faite par Aristote entre la *production naturelle*, qui n'a d'autre but que la consommation par le producteur même, et la *production artificielle*, qui a pour but la vente du produit. Le comte Germain Garnier (*Préface* à la *Richesse des nations*, p. 29) a fait ressortir la justesse de la définition qu'Aristote a donnée de la monnaie : « C'est une marchandise intermédiaire destinée à faciliter l'échange entre deux autres marchandises ». A la vérité, ce qu'Aristote a dit de la monnaie est peut-être ce qu'il a écrit de plus juste en matière économique. C'est en tout cas ce qu'il a écrit, en cette matière, de plus fécond et de plus suggestif. Des volumes entiers sont sortis du paragraphe qu'il consacre à la monnaie. Le plus ancien des traités français, le *Traictié des monnoies*, de Nicole Oresme, n'en est, pour ainsi dire, que le commentaire et le développement.

Mais, soit au point de vue historique, soit au point de vue critique, de nombreux passages de la *Politique* méritent d'être relevés, principalement dans les deux premiers livres. Le premier chapitre étudie la constitution de l'État et ce qu'on appellerait aujourd'hui la question des rapports de l'individu et de l'État. Pour Aristote comme pour tous les anciens, l'État est avant l'individu et l'individu n'est rien sans l'État : « L'État est un fait de nature. On ne peut douter que l'État ne soit naturellement au-dessus de la famille et de chaque individu, car le tout l'emporte nécessairement sur la partie.., car la main, séparée du corps, n'est pas une main réelle ».

Le deuxième chapitre contient la théorie de l'esclavage naturel : « La famille, pour être parfaite, doit comprendre des esclaves et des individus libres. « Elle se décompose en trois éléments simples et primitifs : le maître et l'esclave, l'époux et la femme, le père et les enfants. De là des relations et des fonctions différentes, suivant le membre de la famille qu'on envisage ; autorité des ancêtres, autorité conjugale et paternelle, génération des enfants, acquisition des biens. Comme l'intérêt de la partie est le même que celui du tout, l'esclave et le maître pour Aristote ont un intérêt commun. Ce deuxième livre n'est guère qu'un long sophisme. Mais il est curieux d'y trouver comme la rapide et vague esquisse d'une morale utilitaire : « L'utilité des animaux privés et celle des esclaves sont à peu près les mêmes ; les uns comme les autres nous aident, par le secours de leurs forces corporelles, à satisfaire les besoins de l'existence ». Mais, en revanche, « de même que pour les animaux privés c'est un grand avantage, dans l'intérêt même de leur sûreté, d'être soumis à l'homme, de même pour ceux qui sont naturellement esclaves, l'esclavage est aussi utile que juste ».

Le troisième chapitre traite de la science domestique et de l'acquisition des biens, fonctions de la famille parfaite, où l'esclave naturel et le maître n'ont que des intérêts communs. Aristote distingue très clairement entre la valeur en échange et la valeur en usage : « Toute propriété a deux usages qui lui appartiennent essentiellement, sans lui appartenir de la même façon : l'un est spécial à la chose; l'autre ne l'est pas. Une chaussure peut servir ou bien à chausser le pied ou à faire un échange ». Dans la famille, à l'origine, point d'échange ; les choses n'ont qu'une valeur en usage; puis, échange restreint, d'une famille à l'autre de la même cité. C'est le « secours mutuel » ; du blé contre de viande, une marchandise contre une marchandise, c'est le troc. Enfin le cercle s'élargit : « Les denrées indispensables étant, en nature, d'un transport difficile », voici l'échange et la monnaie.

Ici se place la célèbre définition. Le commerce produit des biens, non point d'une manière absolue, mais par le déplacement d'objets déjà précieux en eux-mêmes ; deux espèces de richesse, « la véritable et nécessaire richesse » but de la *science domestique*, et la richesse en superflu, but de *l'acquisition des biens*. L'une est restreinte, l'autre ne

connaît pas de limites; l'une est naturelle, l'autre ne l'est pas; l'une est « légitime, nécessaire et estimée à bon droit », l'autre est illégitime et « justement dédaignée ». Aristote, sur ce point comme sur tant d'autres, a pourtant eu des vues profondes : « Le désir de la vie n'ayant pas de bornes, on est directement porté à désirer, pour le satisfaire, des moyens qui n'en ont pas davantage ». Mais il n'est pas possible, même à un si grand esprit, de se dégager tout à fait des préjugés de son temps, et ces préjugés, non moins qu'une rigueur logique exagérée et que le défaut d'observation des faits, ont induit le philosophe en erreur. En ce qui touche l'usure et le prêt à intérêt, l'erreur est radicale et confine à l'absurdité. L'argument tiré d'un jeu de mots, à savoir que l'argent ne fait pas de petits, ne produit pas naturellement, est puéril et indigne d'Aristote.

Le quatrième chapitre est formé de considérations pratiques sur l'acquisition des biens. Aristote y poursuit longuement la distinction qu'il a précédemment établie entre la richesse naturelle et la richesse artificielle. Il y fait la classification ou plutôt il y dresse une hiérarchie des métiers. A noter une réflexion sur le monopole général et les accaparements : « Les expédients de ce genre sont utiles à connaître, même pour les chefs des Etats. Bien des gouvernements ont besoin, comme les familles, d'employer ces moyens-là pour s'enrichir et l'on pourrait même dire que c'est de cette seule partie du gouvernement que bien des gouvernements croient devoir s'occuper ».

Dans le deuxième livre de la *Politique*, Aristote examine les théories de Platon sur la communauté des femmes, des enfants et des biens. Il adhère, en la corrigeant, à la formule que Platon prête à Socrate sur la propriété : « La propriété doit aller jusqu'à satisfaire les besoins d'une vie sobre ». Mais, remarque Aristote, une vie sobre peut être pénible. Il faut dire : « sobre et libérale ». Aristote se trouve amené ainsi à parler de la population, car, dans l'hypothèse d'un partage égal des biens, le nombre des partageants n'est pas indifférent. Est-ce la population qu'il vaut mieux limiter, ou la propriété? Aristote penche vers le premier parti. Sa doctrine, là-dessus, est assez hésitante. Cependant, il semble avoir compris l'influence moralisatrice de la propriété et de l'habitude du travail. Peut-être le meilleur serait-il encore que la loi ne statuât rien à l'égard de la propriété et qu'elle tâchât seulement de prévenir l'excès de la population. Par quels moyens, on le sait; les avortements, l'abandon des enfants infirmes. Aristote reprendra ces deux questions de la propriété et de la population plus loin, dans le quatrième livre, après avoir donné l'analyse qui est pour nous un document historique sans prix, des diverses constitutions de Phidon de Corinthe, de Phaléas de Chalcédoine, d'Hippodamus de Milet, des constitutions de Lacédémone, de Crète et de Carthage. (Le traité spécial d'Aristote sur la constitution d'Athènes est malheureusement perdu.) Malgré tout on voudrait, sur le partage de la propriété, des conclusions plus fermes, puisque, sur la population, Aristote n'aboutit qu'à la solution brutale de son temps. Sur la quotité des fortunes, il donne une règle, purement morale : Au lieu de les niveler, il faut si bien faire que « les hommes modérés par tempérament ne veuillent pas s'enrichir et que les méchants ne le puissent point » (livre II, ch. IV). Sur la propriété ou la communauté des biens, il se contente de dire : « Nous avons déjà rejeté la communauté des terres admises par quelques auteurs; mais nous avons déclaré que la bienveillance des citoyens entre eux devait en rendre l'usage commun, pour que tous fussent assurés du moins de leursubsistance » (livre IV, ch. IX). Ce système mixte a l'inconvénient de n'être pas très clair.

Mais il demeure, quand même, incontestable que le génie d'Aristote, quand il lui est arrivé d'aborder des sujets d'ordre économique, n'a été, la part faite aux circonstances contraires du temps et du milieu, ni moins puissant ni moins bien inspiré qu'ailleurs. Comme enseignement positif, Aristote a affirmé, dans sa définition de la monnaie, une vérité primordiale, à l'expression simple et précise de laquelle vingt siècles n'ont rien changé. Il est passé, en les entrevoyant, tout près de quelques autres vérités importantes. Enfin, même par ce qu'il y a de négatif dans son traité de la *Politique*, par sa critique des constitutions dont il nous a conservé le sens, par ses objections contre le communisme égalitaire de Platon, par l'instinct qu'il a eu de la dignité du travail et de la valeur morale de la propriété, Aristote a acquis le droit d'être compté au premier rang, en date et en mérite, des fondateurs de l'économie politique.

Charles Benoist.

ARITHMÉTIQUE POLITIQUE. — V. **Statistique.**

ARRIVABENE (comte Giovanni), économiste italien, né à Lugano le 23 juin 1787, mort à Mantoue le 11 janvier 1881. A la suite de la révolution piémontaise de 1821, il fut arrêté

pour n'avoir pas dénoncé Silvio Pellico, passa sept mois dans les prisons de Venise et put gagner la Belgique ; il y apprit, deux ans après, sa condamnation à mort et la confiscation de ses biens. Après quelques voyages en Angleterre et en France, il se fixa à Bruxelles, où il ne put se faire naturaliser belge qu'en 1840. Plus tard, ses biens lui furent rendus ; il continua sa vie modeste, ses études économiques et fonda la Société d'économie politique belge. En 1860, à l'appel de Cavour, il rentra en Italie, devint sénateur du royaume et partagea la fin de sa vie entre Turin, Florence et Mantoue, sa retraite préférée. La Société d'économie politique de Florence l'avait élu son président, et l'Institut de France l'un de ses correspondants (1865). Deux grands principes ont dominé la vie de cet homme de bien, le « philantrophe », comme l'appelle son ami Silvio Pellico : la liberté du travail et le gouvernement représentatif, le libre échange et la monarchie constitutionnelle, et telle fut son autorité, a dit Joseph Garnier, qu'il servit « de lien sympathique entre les penseurs d'Angleterre, de France, de Belgique et d'Italie ».

Outre une active collaboration au *Journal des Economistes* presque dès la fondation de ce recueil, et un fragment d'autobiographie intitulé : *Memorie della mia vita* (traduit sous le titre : *D'une époque de ma vie* (1820-22), il a laissé, dans l'ordre économique, les ouvrages suivants :

Sur les colonies agricoles de la Belgique et de la Hollande, Bruxelles, 1830. — *Considérations sur les principaux moyens d'améliorer le sort des classes ouvrières*, 1839. — *Principes fondamentaux de l'économie politique de Nassau W. Senior, traduction italienne*, Lugano. — *Sur la condition des laboureurs et des ouvriers belges, et de quelques mesures pour l'améliorer*, 1845. — *Situation économique de la Belgique*. 2e *édition*. Bruxelles, 1830-45.

Il a publié en italien : 1° *De quelques sociétés* et *institutions de bienfaisance de Londres*. Lugano, 1828 et 1832, 2 vol. — 2° une traduction des Éléments d'économie politique de Mill (Lugano). — *Scriti morali* (Florence, 1870).

E. R.

ARTELS. — Nom que l'on donne en Russie à des associations (V. ASSOCIATION, COOPÉRATIVES (Sociétés)] constituées ordinairement par des ouvriers pour l'exploitation des richesses naturelles du pays. Les unes exploitent, en commun, des mines ou des forêts ; d'autres se sont constituées, depuis le XIIe et le XIIIe siècle, parmi les gens des ports de mer, pour la pêche en commun. Il s'est formé même des corporations de concierges. Parmi les associations ouvrières de Russie, il en est qui ont développé leur organisation au point de s'être constituées en sociétés de production et de consommation, calquées sur celles qui existent en Angleterre et en France.

Rien n'est plus simple que leur organisation. Elles nomment un chef, c'est souvent la personne qui avance les fonds. Celle-ci, dans ce cas, prend la moitié des bénéfices pour les risques et pour la rémunération de ses soins. Le chef est investi des pouvoirs nécessaires pour diriger les travaux comme il l'entend ; il a même le droit de sévir sur les membres qui ont commis une infraction aux règlements ; il peut infliger des punitions et des amendes. Les membres sont responsables vis-à-vis de la société.

LOUGUININE, *Les artels en Russie*. Paris, 1886.

ASSIGNATS. — V. **Monnaie (Papier Monnaie).**

ASSISTANCE.

SOMMAIRE

1. Légitimité de l'assistance.
2. Charité privée et charité officielle.
3. Pratique de l'assistance ; règles à suivre dans l'application.
4. Organisation de l'assistance publique en France.
5. Organisation charitable à l'étranger.
   1. BELGIQUE.
   2. ITALIE.
   3. HOLLANDE.
   4. GRANDE-BRETAGNE.
   5. ALLEMAGNE.

1. Légitimité de l'assistance.

Toute société comprend deux classes d'individus, ceux qui par travail ou par hérédité détiennent une part plus ou moins forte de la richesse publique, et ceux, au contraire, qui en sont totalement dépourvus ; ces derniers à leur tour peuvent être plus ou moins bien partagés suivant qu'il leur est possible ou non de trouver dans l'emploi de leurs forces et de leur activité les ressources suffisantes pour satisfaire leurs besoins essentiels ; dans le premier cas, ils constituent la classe ouvrière, dans le second, ils forment la catégorie des indigents. L'indigence, qui n'est autre chose que le défaut d'équilibre entre les ressources et les besoins, dérive de causes très diverses : le manque de travail, l'insuffisance des salaires, les charges de famille, pour n'en citer que quelques-unes.

L'histoire nous apprend que, de tout temps, la loi morale et les prescriptions religieuses ont fait au riche un devoir de se dépouiller de son superflu en faveur du pauvre. Les

États et les gouvernements, à leur tour, ont prélevé une partie de leurs revenus ou des impôts versés dans leurs caisses pour soulager les pauvres. La morale chrétienne a fait de la charité une de ses vertus théologales. Mais il appartenait à l'époque contemporaine de discuter le principe de l'assistance et d'en mettre les résultats en doute.

On connaît les attaques dirigées par certains économistes contre la charité ; elle est inutile, disent les uns, parce que les maux qu'elle se croit appelée à soulager peuvent être conjurés par la prévoyance ; elle est inefficace, affirment les autres, parce qu'elle ne peut guérir.

Les premiers ne sont pas convaincus des avantages et de l'opportunité de la charité, et la raison en est que, selon eux, la prévoyance peut utilement prévenir la misère. Ce n'est certes pas nous qui nous inscrirons en faux contre les bienfaits de la prévoyance ; nous sommes même de ceux qui, malgré notre aversion pour le socialisme d'Etat, pensent que le législateur, sans aller jusqu'à rendre l'épargne ou l'assurance obligatoires, comme en Allemagne, peut et doit même contribuer à en propager le sentiment parmi les classes populaires, soit en assurant une très large publicité aux institutions de prévoyance, soit en environnant leur fonctionnement des plus grandes garanties, soit même en créant, à titre d'exemple pour les œuvres d'initiative privée, des services publics. La concession que nous faisons ici à une doctrine qui n'est pas la nôtre et dont nous repoussons presque toutes les applications, montre bien que nous sommes pénétré du caractère particulièrement bienfaisant de la prévoyance. L'assistance, quelque ardeur qu'elle déploie, quelque sagaces qu'en soient les procédés, quelque considérables qu'en soient les ressources, ne peut guère songer qu'à apporter des soulagements temporaires à la condition des malheureux ; elle est hors d'état de la modifier profondément.

Lorsque le champ de la prévoyance s'élargit, celui de la bienfaisance se limite, l'observation en a été faite à maintes reprises : on a remarqué notamment que dans les départements ou dans les villes où la mutualité, cette forme la plus morale de la prévoyance, s'est le plus développée, le nombre de pauvres secourus pas le bureau de bienfaisance a décru dans une proportion considérable.

Mais faut-il pour cela condamner la charité et affirmer qu'elle n'est pas nécessaire ? Selon l'opinion de Ricardo, aucun plan pour secourir la pauvreté ne mérite attention, s'il ne tend à mettre les pauvres en état de se passer de secours ; après lui, on a renchéri et on a voulu proscrire l'assistance. « Soyez économes, assurez-vous contre les risques et les fatalités de la vie », a-t-on dit aux classes pauvres. Mais n'est-ce pas le propre de toute société, qui progresse en civilisation et en richesse, de soulager les infortunes de ses déshérités ? Une armée en marche laisse-t-elle ses blessés en arrière ? N'a-t-elle pas, au contraire, le devoir de les soustraire à l'ennemi ?

Nous maintiendrions la nécessité de l'assistance, alors même qu'il serait démontré que l'espoir ou la certitude d'être secourus contribuerait à oblitérer chez les ouvriers le sentiment de la prévoyance. Mais est-il vrai qu'il en soit ainsi ? Nous ne méconnaissons pas que, dans les pays où la loi a inscrit le droit à l'assistance, la certitude du secours puisse supprimer chez le pauvre la notion de la responsabilité personnelle ; nous savons aussi que certains individus auxquels on conseille l'épargne répondent parfois : « A quoi bon épargner ? Ne sommes-nous pas sûrs de finir nos jours à l'hospice ? » Mais est-ce là le motif qui les dissuade de l'économie ? N'y faut-il pas voir plutôt le besoin de donner une excuse pour ne pas suivre un conseil auquel l'insouciance ou la dissipation ne leur permettent pas d'obéir ? D'ailleurs, la certitude d'être secourus est-elle si complète ? Dans les villes et surtout à Paris, les admissions dans les hospices, toujours encombrés et toujours trop exigus, malgré leurs agrandissements et malgré leur multiplication, n'ont pas lieu facilement, elles se font attendre de longues années ; on fait, pour ainsi dire, antichambre devant le refuge de la misère. Cette perspective est loin de la certitude. Serait-ce elle qui pourrait être de nature à éloigner un ouvrier de la pratique de l'épargne et de celle de la prévoyance ? Et aurait-elle même cet effet de paralyser ce sentiment chez quelques-uns, qu'il faudrait encore soulager les infortunes imprévoyantes ou imprévues.

D'ailleurs, il suffit de faire l'énumération des causes de la misère, pour montrer qu'il y a témérité à affirmer que la prévoyance soit une panacée souveraine. Elle peut sans nul doute conjurer certains risques individuels, comme la maladie, l'indigence dans la vieillesse, etc. ; mais encore ne peut-elle parfois que les atténuer. Lorsque la maladie frappe une famille entière, lorsque, en même temps, elle arrête le travail du chef et accroît ses charges, l'épargne est bien vite épuisée ; les secours de la société mutuelle sont bien faibles ; la convalescence est longue, le chômage plus long encore. Mais que dire de ces

grands désastres, la disette, aujourd'hui plus rare, les inondations, ou, dans un autre ordre d'idées, les crises industrielles, qui suspendent la vie matérielle d'un pays, en tant que productrice, mais n'en arrêtent pas les exigences? La prévoyance ne peut pas beaucoup ici; elle peut d'autant moins que ces calamités sont aussi subites dans leur venue que graves et générales dans leurs résultats. La mutualité, la forme peut-être la plus parfaite de la prévoyance, deviendrait elle-même insuffisante si tous ceux qu'elle doit secourir étaient atteints en même temps. C'est ainsi qu'une société de secours mutuels contre la maladie ne pourrait continuer ses opérations, si tous ses membres étaient frappés en même temps par une épidémie. La même raison est cause qu'il ne sera peut-être jamais possible de fonder une société de secours mutuels contre le chômage (V. Assurance), — le chômage général, qui est la plus terrible cause de la misère.

Enfin, n'oublions pas que si les conseils de la prévoyance peuvent mettre à l'abri de l'indigence du lendemain, ils ne sauraient empêcher de soulager les misères imprévoyantes de la veille : ils peuvent pénétrer dans des classes saines au point de vue moral, comme au point de vue physique; mais ils ne pourraient avoir d'action sur des populations atteintes de paupérisme, affaiblies dans leur volonté comme dans leurs forces, incapables de se relever par le travail et impuissantes à soutenir la lutte de la vie.

L'assistance est inefficace, ajoute-t-on, parce qu'elle ne peut guérir, et l'on invoque volontiers, pour démontrer cette seconde partie de l'argumentation, les paroles d'un homme compétent qui n'a pas craint de dire « que l'administration de l'assistance publique à domicile n'a pas une seule fois, en soixante ans, retiré un indigent à la misère. Au contraire, dit-il, elle fait des pauvres héréditaires ». Parole qui peut être vraie dans une certaine mesure pour les secours en argent donnés aux pauvres, mais dont l'auteur n'a certainement pas voulu étendre la portée, en l'appliquant à l'hospitalisation des malades et des vieillards, ni même aux secours pécuniaires donnés d'une façon temporaire pour les jeunes enfants, les malades et les gens âgés. « Depuis soixante ans, conclut également M. de Watteville, que l'administration de l'assistance publique à domicile exerce son initiative, on n'a jamais vu un seul indigent retiré de la misère et pouvant subvenir à ses besoins par les moyens et à l'aide de ce mode de charité. Au contraire, elle constitue souvent le paupérisme à l'état héréditaire. Aussi voyons-nous aujourd'hui inscrits sur les contrôles de cette administration les petits-fils des indigents admis aux secours publics en 1802, alors que les fils avaient été en 1830 portés également sur les tables fatales. » Nous onvenons sans peine, en effet, que les aumônes en argent peuvent être et sont fréquemment ineffaces. Données par les particuliers, elles s'adressent parfois à de fausses misères; données par une administration publique, elles sont généralement plus éclairées, mais elles manquent de ce condiment indispensable, l'assistance morale qui doit relever le pauvre, le soutenir de ses conseils et l'aider à sortir de l'ornière. L'assistance pécuniaire doit donc remplir certaines conditions pour obtenir toute son efficacité.

A ces objections trop connues, sur lesquelles il n'y a pas lieu d'insister davantage, est venue s'en ajouter récemment une autre, plus radicale encore, condamnant la bienfaisance parce qu'elle reconnait à la misère une utilité et une sorte de caractère providentiel. La *doctrine fataliste*, qui dérive de la théorie du transformisme, soutient, en effet. que la misère serait appelée à faire disparaître les êtres moins bien doués et à opérer un travail de sélection nécessaire à l'avenir de la race. S'inspirant des idées de Darwin et les appliquant à l'être humain, cette école admet, en effet, comme une nécessité sociale, l'élimination des individus moins bien doués, et elle y voit « un indispensable travail de sélection par lequel, dit Herbert Spencer, la société s'épure continuellement elle-même ». « Si, au contraire, poursuit le philosophe anglais, une philanthropie mal éclairée se met en travers de cette loi bienfaisante, elle va rejeter les non-producteurs à la charge des producteurs, dégrader l'espèce et amasser comme à plaisir une réserve de souffrances pour les générations futures, de sorte que l'on peut se demander si la sotte philanthropie, qui ne pense qu'à adoucir les maux du moment, sans voir les maux indirects de l'avenir, ne produit pas au total une plus grande somme de misère que l'extrême égoïsme ». Cette conclusion de la théorie transformiste n'est, d'ailleurs, pas partagée par tous les membres de l'école. Quelques-uns d'entre eux se révoltent contre sa dureté. Tel, par exemple, M. Fouillée, qui, après avoir, suivant les traditions de cette école, battu en brèche l'*antique charité*, dont il signale les inconvénients, la ressuscite, en lui imposant le baptême sociologique, et l'appelle la justice *réparatrice et contractuelle*.

Il n'y a pas lieu de s'attarder à combattre, après tant d'autres, cette doctrine desolante; il faut oublier que l'homme appartient a une espèce pour l'amélioration de laquelle une sélection est nécessaire, et le regarder, au contraire, comme le membre d'une meme famille, envers lequel nous sommes tenus de certains devoirs moraux. Répudiez, avec Herbert Spencer, la charité et la philanthropie, et vous ne serez pas certains d'obtenir l'amélioration de la race humaine. Pratiquez, au contraire, l'assistance, pratiquez-la intelligemment, donnez le secours moral à côté du secours matériel et vous arriverez plus sûrement à relever et à régénérer les faibles.

2. Charité privée et charité officielle.

L'assistance peut être privée ou publique; nous ajouterons qu'elle doit être à la fois l'une et l'autre. L'assistance privée répond à un besoin de la conscience, besoin impérieux et salutaire; elle a, en outre, des qualités que ne possède pas l'assistance publique, froide et formaliste dans ses procédés, réussissant parfois à soulager les malheureux, mais impuissante souvent à les relever, agissant sur le physique, mais sans action sur le moral de l'assisté. Celle-ci, à son tour, est une nécessité; elle recueille et stimule les secours des indifférents, se substitue à ceux que leurs occupations empêchent de pratiquer la charité et se fait la dispensatrice de leurs aumônes. Elle peut presque seule contribuer au soulagement de certaines misères qui, à raison de leur nature spéciale, exigent le service d'une organisation administrative et la concentration de grandes ressources; il en est ainsi de la maladie, de la vieillesse, etc.; sans doute, il existe certains établissements hospitaliers privés, mais ils n'ont en France qu'une importance relativement très faible. Enfin, l'assistance publique s'impose souvent à la société, comme mesure de police et de salut public.

Le concours de la charité privée et celui de l'assistance officielle est indispensable; les branches principales de la bienfaisance publique constituent le rouage nécessaire de toute société avancée en civilisation: mais les œuvres si variées et si ingénieuses de l'assistance privée viennent combler les vides de la première; moins apte pour les services étendus, celle-ci sait, en se spécialisant, perfectionner l'action de la charité; elle peut même à un moment donné, et lorsqu'il s'agit de soulager de grandes calamités accidentelles, offrir un ressort incomparable et réunir en quelques jours des sommes importantes.

Mais il est à remarquer que l'assistance privée se montre très active et plus empressée là précisément où l'assistance publique a les manifestations les plus multiples. Dans les villes où les services de l'assistance officielle sont si divers et si complets, où ses ressources sont si abondantes, on voit les exemples les plus nombreux d'assistance privée, et l'on en obtient les contributions les plus larges, les souscriptions les plus abondantes. A Paris spécialement, où le budget de l'assistance publique est très largement doté, on évalue à une somme supérieure à 20 millions celui de la charité privée. Dans les campagnes, au contraire, dépourvues presque toujours d'établissements hospitaliers, assez souvent de bureaux de bienfaisance et de services médicaux, la charité privée elle-même est peu ingénieuse et peu féconde. Les habitants, moins riches, donnent moins; parfois égoïstes, ils sont peu charitables, l'assistance, selon eux, engendrant la misère, retenant ou appelant les pauvres dans leur commune; ne comptez pas qu'ils organisent un service d'assistance; ce serait peu connaître leur tempérament rebelle à toute idée d'initiative.

Nous n'hésitons pas à admettre le principe de l'assistance officielle; mais nous pensons que celle-ci est subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle doit s'exercer à défaut de l'assistance privée.

L'intervention officielle doit avoir particulièrement pour objet de stimuler la charité privée, d'en faciliter les actes, et les fondations, d'en consacrer les résultats. Deux exemples serviront à éclairer notre pensée : la loi charitable, en France, a fait du bureau de bienfaisance l'organe principal de l'assistance; or, le bureau de bienfaisance n'est à proprement parler que le réceptacle des libéralités particulières; soit qu'il recueille le produit des quêtes ou des offrandes, soit qu'il bénéficie de legs ou de donations (et ce sont ses principales ressources), dans tous ces cas, il n'est que le distributeur officiel des aumônes de la charité privée. Nos établissements hospitaliers, dirons-nous en second lieu, à l'exception d'une cinquantaine, sont tous dus à des libéralités particulières. Bref, pour nous résumer, l'assistance officielle est nécessaire, mais ses organes et ses institutions doivent faire appel à la charité privée avant de s'imposer aux finances publiques. Faut-il exclure tout prélèvement sur le produit de l'impôt en faveur des œuvres d'assistance? Non, à coup sûr; mais la loi ne doit pas reconnaître à l'indigent un droit formel au secours. L'administration doit se borner à être charitable comme l'individu, librement, par compassion pour ainsi dire. C'est cette idée qu'a exactement tra-

duite M. Thiers dans son célèbre Rapport à l'Assemblée nationale de 1848 : « L'État, comme l'individu, doit être bienfaisant, mais comme lui, il doit l'être par vertu, c'est-à-dire librement... Si l'individu a des vertus, la société n'en peut-elle avoir?... »

Mais on a prétendu qu'il existe un droit à l'assistance et que, en conséquence, l'assistance publique doit être non seulement *officielle*, mais *légale*, c'est-à-dire sanctionnée par la loi. Et ce n est pas seulement une thèse d'école ; car plusieurs grands pays ont organisé un système de charité légale, tandis que les autres, comme la France, ont laissé à l'assistance un caractère facultatif, si bien que, dans ces derniers, les communes et les départements ne sont pas imposés obligatoirement pour subvenir aux frais de l'assistance, et que les dépenses de l'assistance n'y figurent que parmi leurs dépenses facultatives.

Le système particulier d'assistance publique, auquel on donne habituellement la désignation du système de la *charité légale*, se distingue par les caractères suivants, lesquels sont les conséquences forcées du principe qui lui sert de base : 1° l'État ne se propose pas seulement de donner un secours; il se reconnaît formellement débiteur et se considère comme obligé d'assurer la subsistance de tout indigent; celui-ci, à son tour, peut la réclamer comme un véritable droit. De là, la nécessité d'une contribution spéciale, d'une taxe des pauvres, destinée à pourvoir aux dépenses de ce service ; 2° la dette ne peut être payée pour chaque indigent que dans une localité déterminée ; il faut dès lors fixer la circonscription territoriale dans laquelle il peut réclamer le secours, il faut, en d'autres termes, assigner un *domicile de secours ;* 3° la loi qui se charge de pourvoir aux besoins des indigents peut leur interdire la mendicité ; 4° l'État, en même temps qu'il assure le secours à l'indigent, peut, si celui-ci est valide, l'obliger à travailler et lui donner une tâche à accomplir. Aussi partout où existe la charité légale, y a-t-il des établissements particuliers (*workhouses*, en Angleterre), où l'on occupe les indigents valides. En résumé : *taxe des pauvres, domicile de secours, interdiction de la mendicité, maisons de travail*, tels sont les caractères inséparables du système d'assistance légale.

Or rien n'est plus dissolvant, ni de nature à exercer de plus funestes ravages. On l'a trop souvent remarqué, en Angleterre, avec la *poor law*. « Au diable les soucis, chantent les mineurs de Newcastle, dans un refrain célèbre ! Au diable le chagrin ! La paroisse n'est-elle pas là ! *Hang sorrow! Cast away care! The parihs is bound for ever!* » A quoi bon, en effet, se priver et économiser pour l'avenir ? A quoi bon la prévoyance et le sobriété ? Il est meilleur de vivre sans souci du lendemain. La paroisse n'est-elle pas là? Cette institution éteint tout sentiment d'honneur et de dignité chez ceux qui y recourent ; l'effronterie, souvent la menace et l'insulte, accompagnent leur demande ou plutôt leur réclamation ; elle entretient l'hostilité entre les diverses classes de la population. Le riche devient un créancier odieux et méprisé ; « *en Angleterre, la pauvreté est infâme* », a dit un Anglais, et là seulement, en effet, le mot a du sens. — Soulage-t-elle du moins? Non ; car elle alimente la misère, en énervant les deux qualités qui agissent préventivement contre la misère, à savoir : la prévoyance et le ressort individuel. D'ailleurs, il faut l'ajouter, les secours sont mal distribués, les administrateurs s'occupant moins de la bonne justice que du souci de leur comptabilité. La détermination du domicile de secours donne lieu à de grosses difficultés et provoque parfois entre les paroisses, qui se renvoient réciproquement un indigent, les plus scandaleux débats. Une cour trimestrielle d'assises, en Angleterre, a jugé, de ce chef, dans une année, 4 700 appels. Lord Brougham nous apprend que, pendant la durée de ses fonctions de grand chancelier, une petite commune a dépensé 72 livres sterling (1 800 francs) pour faire déterminer le domicile de secours d'un seul individu. A défaut de procès, ce sont les procédés les plus criants et les plus condamnables, auxquels les localités ont recours pour se débarrasser d'un assisté et en rejeter le fardeau sur une autre paroisse. On a vu de bons et honnêtes ouvriers, expulsés par une commune désireuse de les empêcher, par une prolongation de séjour, d'acquérir le domicile de secours. Des femmes enceintes ont reçu une somme d'argent afin d'aller accoucher ailleurs. Nous ne multiplierons pas les exemples. Le domicile de secours crée une répartition vicieuse de la population ; il empêche les migrations d'ouvriers et le nivellement des salaires. Il n'est pas jusqu'à l'obligation du travail qui ne donne lieu à de gros inconvénients. On a créé des occupations dérisoires pour les pauvres ; porter des pierres à une certaine distance et les rapporter ; creuser un fossé et le combler aussitôt après ! On arrive ainsi à ridiculiser le travail, en lui enlevant son caractère de productivité, et en en faisant un châtiment ou plutôt une vexation.

Ah ! que nous comprenons bien l'aveu échappé à la plume honnête du pasteur Na-

ville : « Lorsque je conçus, dit-il dans la préface de son étude, le projet de traiter la question de la charité mise au concours par l'Académie, mon intention était de prouver que les indigents ont un droit parfait aux aumônes, principe dont le système de la charité légale, que je combats aujourd'hui, est la conséquence naturelle. Mais bientôt je vis la théorie, que je voulais établir, détruite par des arguments d'une autorité irrécusable. Je dus alors changer d'opinion et me disposer à attaquer les idées mêmes que j'avais le dessein de défendre ».

3. Pratique de l'assistance; règles à suivre dans l'application.

La charité privée est l'expression de la compassion, l'élan du cœur : est-il possible de l'assujettir à des règles? Sans nul doute, il est difficile de réglementer un sentiment, surtout lorsqu'il s'agit de celui de commisération. Mais la sensibilité ne doit pas être la seule boussole de nos actes, et le jugement doit, sinon la corriger, du moins en guider les effets.

Quoi de plus tentant que de donner au mendiant et de distribuer des aumônes!... Or, les économistes et les moralistes déconseillent tous, et avec raison, l'aumône pécuniaire faite aux mendiants sur la voie publique ; ils soutiennent que c'est là une assistance qui n'offre aucune garantie de contrôle, soit quant à la réalité de l'indigence ou quant à ses causes, soit quant à l'usage que fera l'assisté de l'aumône reçue.

Il est facile de donner; il est difficile de savoir donner. Distribuer des aumônes constitue un plaisir ; assister méthodiquement et efficacement devient une science. L'assistance doit, en effet, remplir les deux conditions suivantes : elle doit être éclairée et efficace. — Elle ne doit être faite qu'aux indigents dont la misère est réelle; elle doit, en principe, être refusée aux mendiants inconnus; faut-il ajouter, à ceux dont l'état misérable tient à des raisons volontaitaires, l'inconduite, la paresse, etc.? Sans affirmer que le secours doive leur être impitoyablement refusé, nous pensons qu'il y a intérêt à ne pas encourager leurs vices; avouons qu'il est, du reste, peu aisé de départir et de déterminer les devoirs respectifs de l'humanité et de la raison; on pourra parfois les concilier en allouant des secours en nature, en fournissant du travail. Les sociétés charitables sont, sous ce point de vue, d'une grande utilité et peuvent, mieux que les particuliers, réunir ces conditions diverses qui s'imposent à l'assistance, soit en facilitant la délivrance des aumônes en nature, soit en procédant à une enquête sur la situation et sur la manière de vivre des indigents, soit enfin en créant, au moyen des ressources qu'elles peuvent recueillir et concentrer, des institutions rationnelles et durables d'assistance.

La charité doit, en second lieu, être efficace ; il ne suffit pas de donner, il faut secourir, c'est-à-dire chercher à relever l'indigent, à faire disparaître, s'il est possible, la cause de l'indigence ou au moins à alléger sa souffrance.

Il faut approprier le secours au mal, il faut surtout compléter l'assistance matérielle par l'assistance morale. On n'est pas quitte envers la conscience, lorsque, devant une infortune réelle, on se borne à accorder une aumône, quelque large qu'elle soit; il faut l'aider de ses conseils, l'encourager de ses exhortations, lui tendre une main amie. L'assistance n'est pas un impôt que l'on paye, mais un devoir social et fraternel que l'on doit remplir. Envisagée seulement comme une dette, l'assistance laisse subsister entre les classes de la société une division profonde, et ne supprime pas, chez les secourus, la convoitise et la haine; envisagée, au contraire, comme une tâche humanitaire, elle suscite, chez le pauvre, l'espoir et la consolation, la confiance dans le lendemain; elle relève son courage et sa volonté. Un des grands avantages ou plutôt une des supériorités de l'assistance privée est d'être moins formaliste que l'assistance officielle, moins embarrassée par les entraves administratives. Mais pourquoi faut-il que les pouvoirs publics viennent ici même apporter des *impedimenta* aux manifestations de la charité? L'intrusion de l'autorité, pour n'être pas légale, nous voulons dire pour n'être pas consacrée par la loi, est admise par la pratique administrative.

C'est spécialement à propos des quêtes particulières et des dispositions testamentaires qu'elle se fait sentir; organise-t-on une quête, l'administration intervient pour en diriger le produit vers une institution officielle d'assistance; laisse-t-on un legs aux pauvres d'une localité, en désignant la personne chargée de la distribution, le legs n'est autorisé qu'à la condition que la délivrance en soit faite à un représentant de l'autorité, le maire, par exemple, qui sera chargé de la répartition. Ces règles arbitraires ne sont pas motivées par la défiance que peuvent inspirer les mandataires, mais uniquement par ce désir d'exercer une mainmise générale sur les actes de la vie civile, qui a caractérisé et qui caractérise encore nos procédés gouvernementaux ; préoccupa-

tion qui a survécu à nos révolutions politiques (V. FONDATIONS).

L'assistance officielle obéit également à des principes rationnels. Si la charité privée exige un jugement sûr et une science profonde, l'assistance publique constitue un problème bien autrement délicat; il est bien plus facile, a dit M. Léon Say, de faire de la charité que des lois ; « d'abord parce que la charité est individuelle dans son objet, tandis que la loi est générale et que l'on aurait tort de croire que l'intérêt général soit simplement la collection et comme le total des intérêts particuliers, et ensuite parce que la charité sait ce qu'elle fait, tandis que la loi ne le sait pas toujours ».

Un système d'assistance officielle n'est acceptable que s'il satisfait à certaines conditions. L'assistance doit être *facultative*, c'est-à-dire qu'elle ne doit ni créer un droit à l'indigent, ni constituer une obligation pour l'organisme politique, chargé de la dispenser; elle doit puiser le moins possible ses ressources dans l'impôt; sans condamner tout prélèvement sur l'impôt, nous proscrivons les taxes spéciales avec affectation particulière, et nous pensons aussi que la part de l'impôt ne doit constituer que la ressource accessoire du budget de l'assistance, dont la charité privée et les libéralités particulières doivent fournir les principaux aliments.

L'assistance officielle doit, en second lieu, être *locale*. La commune n'est-elle pas une sorte de famille, l'extension de la famille naturelle? Et de même que le malheureux doit faire appel au secours de ses parents, avant de solliciter celui de la commune, il doit s'adresser à celle-ci préférablement à l'État et au département. Mieux que ces derniers, la commune se rend compte des besoins et des variétés de ses indigents. Chaque pays a, en effet, sa physionomie spéciale; est-il possible de soumettre à des règles uniformes les diverses régions de la France? Est-ce que, par exemple, le service de la médecine gratuite peut avoir partout la même organisation, obéir partout aux mêmes principes? Ne faut-il pas tenir compte des nécessités particulières de chaque contrée ? L'Assemblée Constituante avait songé, dans un projet d'organisation de secours publics, à faire de l'assistance une œuvre nationale, mais ce principe n'a pas prévalu, et avec raison. Nous ne répudions pas complètement le concours de l'État dans les services d'assistance; mais nous pensons qu'il ne peut se manifester que par l'allocation de subventions; il ne doit pas être le dispensateur des aumônes. Quant a la circonscription provinciale, le département, en France, son intervention à titre subsidiaire, du moins, peut être utile dans les pays où les communes n'ont ni une population dense, ni des ressources abondantes, afin de donner à certains services d'assistance une organisation plus complète, plus savante et plus suivie, mais à une condition, c'est qu'elle ne désintéresse jamais entièrement les communes des œuvres d'assurance qu'elle crée et entretient.

Enfin un troisième caractère que doit revêtir l'assistance officielle, c'est d'avoir, dans la mesure du possible, les qualités de l'assistance privée, et notamment d'administrer le secours *moral*, en même temps que le secours matériel. Cette condition ne peut être remplie, si le dispensateur de l'assistance doit être l'État ou le département; elle devient, au contraire, réalisable, si c'est la commune, parce qu'elle peut davantage compter sur le concours des particuliers. Dans cet ordre d'idées, une ville d'Allemagne, Elberfeld, a créé un système très simple, appliqué aujourd'hui par un grand nombre de municipalités allemandes : au-dessous d'une commission centrale, des sous-comités ou comités locaux, qui communiquent avec elle par l'intermédiaire de leurs chefs ; chaque sous-comité a sous sa direction un certain nombre de commissaires ou visiteurs, qui sont chargés de visiter chacun, en moyenne, deux familles pauvres. Les sous-comités reçoivent les demandes de secours, en instruisent et statuent.

Ce système a donné à Elberfeld les meilleurs résultats, et le nombre des indigents a décru dans une très forte proportion : en 1853, il y avait un indigent sur 12 habitants; en 1873, 1 sur 83.

4. Organisation de l'assistance publique en France.

Notre assistance officielle est basée sur deux principes : elle est, sauf deux exceptions, facultative et communale.

En France, en effet, on a toujours refusé d'admettre comme un dogme économique le principe de l'assistance obligatoire. A deux reprises, il est vrai, notre législation a dévié de ces sages préceptes : sous la Révolution et en 1848. A la première de ces dates, tout un système de secours fut organisé dans cet ordre d'idées. A la seconde, le gouvernement provisoire fut contraint, sous la pression de l'émeute, de reconnaître à la population parisienne le *droit au travail* (Voy. ce mot) et, par voie de conséquence, le droit à l'assistance. De ces deux tentatives d'assistance obligatoire, il n'est rien resté. Il est, toutefois, deux classes d'infortunés dont l'assistance constitue une obligation : ce sont les

aliénés dangereux et les enfants abandonnés. Dans ces deux hypothèses, notre législation a cru, avec raison, qu'il y a une nécessité sociale et a inscrit la dépense d'assistance parmi les dépenses obligatoires des départements, sauf recours de ceux-ci contre les communes.

L'assistance officielle n'est pas seulement facultative ; elle est communale, en ce que chaque commune n'assiste que ses pauvres, et que sous un autre rapport, les institutions d'assistance, tout en ayant leur autonomie propre, font partie de la commune et sont regardées comme des services municipaux.

Les institutions ordinaires d'assistance sont, avons-nous dit, des services municipaux, et ce qui leur donne ce caractère, ce sont leurs rapports étroits avec les administrations municipales et, en même temps, leur autonomie relative. Ces services se divisent en deux branches absolument distinctes : les hospices et les hôpitaux qui sont l'institution la plus ancienne, celle qui a été longtemps considérée comme la seule effective et, en second lieu, le service de secours à domicile représenté par les bureaux de bienfaisance (V. Bureaux de bienfaisance et Hospices).

Les établissements hospitaliers sont destinés aux vieillards et aux malades ; les bureaux de bienfaisance aux indigents valides et aux vieillards et malades pouvant recevoir les soins à domicile.

Cette organisation serait complète, si elle était généralisée. Malheureusement il n'en est et il n'en peut être ainsi : le nombre des établissements hospitaliers est peu considérable et, à l'exception de quelques-uns, ils ne servent qu'à la population indigente des communes où ils sont situés ; on peut donc dire que beaucoup de petites villes, et presque toutes les communes rurales, sont déshéritées sous le rapport de l'assistance hospitalière. Dans les grandes villes, à l'inverse, ces établissements sont en grand nombre, et souvent contiennent une assez forte proportion de lits vacants. Quant au bureau de bienfaisance, il est le type de l'institution communale d'assistance ; il ne sert qu'à la commune et, d'autre part, il ne peut en exister qu'un par commune.

Le bureau de bienfaisance réalise de plus, dans notre organisation charitable, l'assistance de droit commun. Non seulement, il est l'auxiliaire né de l'hôpital et de l'hospice, dont il enlève une partie de la clientèle, mais il est chargé de soulager les situations les plus variées de la misère. Malheureusement toutes les communes de France n'ont pas, à beaucoup près, un bureau de bienfaisance, et ce sont évidemment les villages qui en sont le plus dépourvus.

L'insuffisance de l'assistance dans les petites localités est notoire ; les villages en général n'ont que peu de revenus et de moyens, et la bienfaisance publique y est aussi exiguë dans ses ressources que la charité privée y est arriérée dans ses procédés, et peu abondante dans ses manifestations.

Cette situation a fait songer au Département. On s'est souvent demandé s'il n'y avait pas lieu de compter sur lui pour la solution du problème. Quoi qu'il en soit, on peut remarquer que le département a des ressources plus abondantes, qu'il est représenté par des hommes habitués à s'inquiéter autant des questions d'humanité que des préoccupations d'intérêt financier. Il lui est possible, en outre, de donner aux services d'assistance, qu'il crée et entretient de ses deniers, une organisation plus complète, plus savante et plus suivie.

Le législateur l'a tellement bien compris que dans des circonstances, où, pour des raisons sociales de la plus haute importance, il a cru devoir rendre l'assistance obligatoire, il en a fait un service départemental : c'est ce qui existe pour les aliénés et pour les enfants assistés. Dans l'un et l'autre cas, l'assistance est donnée par le département, sauf par celui-ci à exiger des communes une contribution aux dépenses. Dans deux autres hypothèses, où l'assistance, sans recevoir de la loi un caractère obligatoire, a été l'objet de la sollicitude du législateur, celui-ci en a encore fait un service départemental ; l'organisation de la médecine gratuite, la protection des enfants du premier âge, rentrent dans les attributions des conseils généraux, et c'est à ceux-ci qu'il appartient d'y subvenir avec les ressources dont ils ont la disposition. Enfin dans beaucoup de départements, les conseils généraux consacrent à des œuvres d'assistance diverses des crédits importants : ils allouent des secours aux demi-orphelins, ou les font bénéficier de bourses dans des établissements charitables ; ils subventionnent également les sociétés de secours mutuels, ils donnent des pensions aux vieillards indigents ; ils entretiennent des sourds-muets et des aveugles dans des maisons spéciales ; ils contribuent au placement des malades et des infirmes dans les établissements hospitaliers, lorsque les communes auxquelles appartiennent ces indigents sont dépourvues de ces établissements ; ils allouent des secours en cas d'extrême misère, etc.

Enfin l'État, en France, ne se désintéresse pas complètement des œuvres d'assistance.

D'abord, il surveille et contrôle les services de charité; il leur donne l'impulsion. En second lieu, il dirige certains grands établissements de bienfaisance; il y a en France dix établissements généraux de ce genre, dont quelques-uns ont même une origine très ancienne. En troisième lieu, l'Etat alloue d'assez larges subventions aux œuvres d'assistance.

L'intervention des départements et de l'État dans certaines branches d'assistance révèle bien l'impuissance où sont les communes, et spécialement les communes rurales, d'exercer avec une efficacité suffisante le rôle de dispensatrices de la charité publique. C'est que le problème de l'assistance rurale est un des plus complexes et des plus délicats; de deux choses l'une, ou l'assistance restera communale, et elle devra revêtir un caractère légal et obligatoire, ou elle sera un service national alimenté par les ressources du budget de l'État. Double alternative à laquelle nous ne pouvons souscrire.

Est-ce à dire qu'il faille abandonner tout projet de réforme? A nos yeux on peut et on doit chercher à améliorer ce qui existe, à l'étendre et le compléter; mais non le supprimer, pour le remplacer. Et tout d'abord, il y aurait lieu de provoquer la création de nouveaux bureaux de bienfaisance; sans imposer l'établissement d'un bureau dans chaque commune, comme en Belgique, nous pensons que l'on devrait l'encourager.

En second lieu, des réformes sérieuses sont nécessaires en ce qui touche l'assistance aux malades. Nous pensons même qu'il est indispensable de faire de l'assistance à domicile des malades un cas de charité légale; la plupart des pays étrangers, qui ont rejeté la thèse de l'assistance obligatoire, ont fait une exception en faveur de la maladie; il en est ainsi de la Bavière, de l'Italie, de la Grèce, de la Belgique, etc. Cette exception, au surplus, se justifie; la maladie est un fait accidentel, involontaire, et dont le soulagement n'a aucun des inconvénients des *poor laws* anglaises. Quant à l'hospitalisation des malades et des incurables, que nous croyons d'ailleurs moins nécessaire aux habitants des campagnes qu'aux habitants des villes, nous ne lui étendrons pas le caractère obligatoire, mais nous estimons qu'il appartient au législateur de la faciliter au profit des indigents des communes rurales; la solution est dans l'utilisation des hôpitaux existants. Le grand nombre des lits vacants est un fait, dont nous avons parlé plus haut; il tient à ce que les hôpitaux refusent l'admission des indigents atteints hors de leur domicile, et à ce que l'élévation des frais de séjour éloigne la clientèle des communes pauvres, qui sont de beaucoup les plus nombreuses. La grosse réforme devrait, à nos yeux, consister dans l'abaissement du prix de journée des hôpitaux, de manière à en étendre le bienfait aux indigents des communes rurales; la diminution du prix de journée serait très réalisable. Actuellement, en effet, ce prix s'obtient en divisant le total des dépenses hospitalières par le nombre des journées de présence, et l'on comprend que, lorsque tous les lits ne sont pas constamment occupés, les frais généraux restant les mêmes, le prix de journée devient élevé. A cette pratique, il conviendrait de substituer un autre mode de calcul et d'établir le prix de journée, non pas d'après le nombre de journées de présence, mais d'après celui des journées correspondant au nombre de lits existants.

Le prix de journée une fois déterminé dans l'esprit et d'après les règles ci-dessus, les conseils généraux contribueraient, dans une certaine proportion, aux dépenses d'hospitalisation; beaucoup le font déjà. Nous estimons que le concours du département dans les dépenses devrait varier suivant la population et la situation financière de la commune; nous pensons aussi que la fixation du contingent communal devrait être portée à un taux proportionnel assez élevé, de manière à éviter les abus.

Dans une nation centralisée à l'excès, comme la France, il paraît assez naturel que la capitale soit soumise à un régime administratif quelque peu différent de celui des autres communes.

L'afflux continuel de population, la densité extrême d'habitants et, dans un autre ordre d'idées, la présence du gouvernement, créent une situation tout exceptionnelle qui commande des dérogations au droit commun. Ce régime d'exception, ce sont les faits qui l'imposent, et c'est surtout en matière d'assistance qu'il se produit avec un caractère de nécessité absolue. A Paris, le principe de la séparation des deux branches de l'assistance est supprimé. Une loi du 10 janvier 1849 a amené la réunion et la centralisation des services des secours à domicile et de ceux des établissements hospitaliers, de sorte qu'au lieu de trouver dans notre capitale une réunion de plusieurs personnes morales, ayant leur autonomie, possédant chacune son administration propre, son budget particulier avec des ressources fréquemment disproportionnées aux besoins auxquels elle doit satisfaire, on est en présence d'une organisation unique, régie par une seule administration et dotée de larges ressources qu'elle peut répartir équitablement. Cette

administration est représentée par le directeur de l'assistance publique et par un conseil de surveillance; toutefois cette organisation n'exclut pas la possibilité pour la charité privée de s'exercer au profit de tel ou tel établissement en particulier, ni pour certains établissements d'avoir, quoique placés sous la surveillance de la Direction de l'assistance publique, une organisation spéciale ni un budget particulier.

L'assistance publique de Paris a des ressources ayant la même origine que celles des bureaux de bienfaisance et des établissements hospitaliers de province; il y a lieu toutefois de signaler la subvention municipale qu'elle reçoit, et dont l'importance a été grandissant depuis 1849; elle dépasse actuellement 17 millions, c'est-à-dire qu'elle égale presque la moitié des ressources totales de l'assistance publique parisienne.

Une autre grande ville, Lyon, a une organisation charitable offrant des particularités nombreuses. « De tout temps, dit M. Ravarin, il en a été ainsi, et l'histoire qui fouille les archives de la vieille cité gallo-romaine relève des traits originaux. Rien d'étonnant à cela, quand on songe que l'Hôtel-Dieu, fondé au VIe siècle, non loin du seul pont permettant de franchir le Rhône, voyait passer sous ses murs les convois militaires se rendant en Italie, les pèlerins allant en Terre Sainte, que cette ville devint ensuite un grand centre commercial, le trait d'union de notre pays avec les cités de l'autre côté des Alpes; qu'enfin l'industrie de la soie y attira, de tout temps, de nombreux étrangers ».

En vertu d'un arrêté du ministre de l'intérieur, en date du 18 janvier 1845, ainsi que d'une ordonnance du 30 juin suivant qui le confirma, les hospices de Lyon sont soumis à la surveillance et au contrôle d'un conseil général d'administration composé de 25 membres; à côté et comme délégation émanée de ce corps, se trouve une commission exécutive. Le maire de Lyon est président de droit, l'archevêque président honoraire, mais la présidence effective appartient à un membre élu par le conseil. Les administrateurs, nommés pour cinq ans et renouvelables par groupe, sont choisis par le préfet parmi les notables de la ville, dans le conseil municipal et les corps judiciaires.

Ainsi à Lyon, comme à Paris, il est vrai de dire que les hospices sont soustraits à l'influence directe de la municipalité, mais les hospices de Lyon sont plus indépendants du Conseil municipal que l'Assistance publique de la capitale; car, beaucoup plus riches qu'elle, ils n'ont pas, par la demande d'une subvention annuelle, à fournir au corps municipal le prétexte d'une immixtion dans le domaine charitable. Cette richesse des établissements hospitaliers de Lyon est tellement considérable qu'elle leur permet de faire bénéficier de leur action, sans aucun recours, non seulement les malades de Lyon, mais encore ceux du département du Rhône, et même des autres départements.

5. Organisation de l'assistance publique à l'étranger.

Les législations étrangères peuvent être divisées en deux classes : les unes, à l'instar de la nôtre, font de l'assistance un service simplement facultatif, du moins en principe, pour les administrations publiques; les autres ont adopté le système de la charité légale et ont donné à l'assistance un caractère obligatoire.

1. Belgique.

Le système d'assistance du royaume belge est peut-être celui qui ressemble de la manière la plus frappante au système de la France; mais, à côté d'une grande ressemblance, nous trouvons dans l'organisation charitable de la Belgique certains côtés qui constituent une amélioration certaine sur la nôtre. Faut-il croire, pour cela, que le progrès soit plus lent en France que chez nos voisins? Loin de nous cette pensée; mais il est aisé de s'imaginer que l'on peut, avec une plus grande facilité, organiser un système d'assistance publique dans un pays où la population atteint une densité moyenne de 183 habitants par kilomètre carré, que dans une région où la densité n'atteint pas la moitié; dans un pays où le nombre de communes, comptant moins de 500 âmes, ne représente environ que le sixième de l'ensemble des communes, que dans le nôtre, où la moitié environ des agglomérations humaines n'atteint pas ce chiffre de 500 habitants; dans un pays enfin de 5 millions d'habitants, que sur un territoire qui en comprend sept à huit fois davantage.

Les seuls établissements publics de charité en Belgique sont les bureaux de bienfaisance et les hospices. Les premiers ont particulièrement pour objet la distribution des secours à domicile; les seconds ont pour mission de procurer des secours d'hospitalité aux infirmes, aux vieillards et aux orphelins indigents dont la position réclame des soins et des soulagements spéciaux.

La loi prévoit l'intervention directe de la caisse municipale dans certaines charges d'assistance; ainsi le conseil communal est tenu de porter à son budget, aux termes de la *loi communale*, « les frais d'entretien et de

traitement des aliénés indigents, des reclus dans les dépôts de mendicité et des pauvres admis dans les hôpitaux ou dans les hospices, où ils n'ont pas droit aux secours publics; les frais d'entretien et d'instruction des jeunes sourds-muets et aveugles, sans préjudice des subsides à fournir par la province et par l'État; enfin, les frais d'entretien des enfants trouvés, dans la proportion déterminée par la loi ».

Lorsque les communes ne peuvent y pourvoir au moyen de leurs ressources ordinaires, la caisse de la province vient contribuer aux dépenses du traitement des aliénés, de l'entretien des enfants trouvés et de celui des reclus dans les dépôts de mendicité.

Enfin, l'État contribue, par voie de subsides, aux frais d'entretien et d'instruction des sourds-muets et des aveugles, ainsi qu'aux dépenses de construction d'hôpitaux, d'hospices et d'asiles d'aliénés.

Comme on le voit, le système belge a la plus grande analogie avec le système français; toutefois il offre cette différence, qu'il donne à l'assistance des malades, des reclus, des sourds-muets et des aveugles un caractère légal et obligatoire. Quant aux indigents valides, leur assistance n'a qu'un caractère facultatif; mais comme il existe, dans chaque commune, un bureau de bienfaisance (loi du 7 décembre 1822, *régime hollandais*), il en résulte qu'elle s'exerce d'une manière générale dans toute l'étendue du royaume.

2. Italie.

La législation italienne a, de même que la législation belge, les plus grandes analogies avec la nôtre. Mais il n'est pas un pays qui ait des établissements de bienfaisance aussi nombreux et aussi considérables que l'Italie; le nombre des institutions charitables (*opere pie*) est d'environ 23,000, et leur patrimoine dépasse 2 milliards. Toutes les œuvres d'assistance se trouvent représentées : bureaux de bienfaisance, hôpitaux, hospices, orphelinats, œuvres d'hospitalité, œuvres destinées à distribuer des secours et des aumônes, sociétés dotales (*monti di maritaggio*), caisses d'avances de grains pour semence.

Ces institutions de bienfaisance sont créées par des dispositions testamentaires, ou d'autres libéralités particulières. Quelques-unes sont très anciennes. Ainsi, en Piémont, sur 1,825 *œuvres pies* existant en 1861, 96 avaient été fondées entre les XIIe et XVIe siècles; 713, aux XVIIe et XVIIIe siècles; 471 de 1800 à 1848. Il en est de même en Lombardie, où elles sont, comme en Piémont, très nombreuses.

Les *opere pie* sont régies par la loi du 3 août 1862. Cette loi les place sous la tutelle des députations provinciales, assemblées qui correspondent à nos conseils généraux, sauf le recours au roi en conseil d'État contre les décisions des députations provinciales. Ces institutions charitables fonctionnent, d'ailleurs, de la même manière que nos bureaux de bienfaisance, nos orphelinats, nos hôpitaux et nos hospices. Elles sont surveillées par les communes, qui nomment les administrateurs, excepté dans le cas où ceux-ci sont nommés par le fondateur, dont le droit prime celui de l'État.

Le Parlement italien est actuellement saisi d'un projet de loi, destiné à modifier la loi de 1862 et tendant, entre autres dispositions, à enlever aux particuliers et aux congrégations la direction des œuvres pies.

La charité légale s'exerce dans certains cas qui intéressent l'ordre public. Comme en France, l'assistance des enfants abandonnés et des aliénés pauvres est obligatoire en vertu de la loi du 20 mars 1865. Cette loi met à la charge des provinces l'entretien des aliénés pauvres; en ce qui concerne les enfants abandonnés, les communes et les provinces sont obligées de pourvoir à la dépense dans des proportions qui doivent être déterminées par arrêt royal, lorsque les ressources des fondations de bienfaisance ne suffisent pas. Le service médical en faveur des pauvres est également obligatoire, et la loi en fait une dépense communale. Certaines communes pourvoient non seulement au service médical gratuit des pauvres, mais au service gratuit de toute la population de la commune (ce que l'on appelle en Italie, la *condotta piena*).

3. Hollande.

En Hollande, l'assistance est, comme chez nous, communale et facultative. Mais s'il est un pays où l'indigence soit rare, c'est à coup sûr celui-là. Il y a déjà beaucoup d'années qu'un fonctionnaire anglais, envoyé en Hollande par son gouvernement pour y étudier la situation des classes ouvrières, M. Nicholls, faisait, dans son rapport au *Foreign-Office*, un tableau enchanteur du bien-être individuel dont y jouissaient les ouvriers : « Rien ne dépasse, dit-il, la décence, la propreté personnelle et la prospérité apparente du peuple hollandais. Je n'ai vu ni une maison, ni une clôture qui ne fût en bon état, ni un jardin qui ne fût cultivé avec soin ». Et M. Nicholls, poursuivant sa description, révélait le secret de ce bonheur; il ajoutait en effet : « Le peuple hollandais semble fermement attaché à son gouvernement, et peu de

pays possèdent une population qui remplisse avec plus d'exactitude ses devoirs domestiques et sociaux. Une scrupuleuse économie, une grande prévoyance semblent être les vertus caractéristiques de toutes les classes ». Aussi, malgré la modicité des salaires, la pauvreté est-elle rare en Hollande, et la misère presque inconnue. Néanmoins l'assistance publique y est organisée, et nous devons dire quelques mots de la manière dont elle fonctionne. La loi sur l'assistance publique, qui date du 28 juin 1854, distingue quatre sortes d'institutions ou de bureaux de secours : 1° les bureaux de bienfaisance municipaux; 2° les institutions religieuses, dont le bénéfice est réservé uniquement aux coreligionnaires ; 3° les institutions privées laïques ; 4° les institutions mixtes, dirigées par l'autorité communale conjointement avec une corporation religieuse ou privée.

La loi pose, en principe, que l'allocation d'un secours public ne doit être faite qu'à défaut du concours de la religion et de la charité privée. Celles-ci sont appelées les premières à secourir les malades et les indigents. En conséquence, l'autorité communale n'intervient, en général, que dans les cas urgents, ou dans l'intérêt de l'ordre public. Cependant, dans les grandes villes, l'autorité entretient plusieurs institutions en faveur des pauvres; à Amsterdam notamment, les subventions et autres crédits ayant ce caractère dépassaient, pour la dernière année, la somme de 750 000 florins.

4. Grande-Bretagne.

L'Angleterre est le pays classique de la charité légale; le droit à l'assistance y remonte à la fin du seizième siècle, et il est inscrit dans un célèbre statut d'Elisabeth, de 1601, qui eut pour objet de le régulariser.

Auparavant les pauvres de l'Angleterre ne paraissaient pas avoir eu d'autres secours que ceux qu'ils recevaient de la charité privée, notamment des couvents, alors si nombreux et si riches dans ce pays. La *loi commune*, au témoignage de ses plus savants interprètes, avait bien posé en principe que les pauvres devaient être assistés par les pasteurs, les recteurs des paroisses et les paroissiens eux-mêmes, *afin que nul habitant ne fût réduit à mourir faute d'assistance*. Mais cette recommandation légale manquait de sanction. La réforme religieuse, en amenant la sécularisation des couvents, eut pour résultat d'accroître, sinon la misère, du moins la mendicité, ou plutôt, pour nous servir de termes plus précis, de la rendre plus flagrante. Les mendiants, autrefois assurés des aumônes régulières et quotidiennes des communautés, cherchaient, en effet, dans le vagabondage et dans l'existence errante, une compensation aux ressources dont ils venaient d'être privés. De là naquit l'idée de la charité légale et du droit de l'indigent à l'assistance.

D'après le statut de 1601, les mendiants étaient traqués, frappés de peines sévères à l'excès ; les indigents sédentaires, au contraire, avaient droit à l'assistance de la paroisse, et celle-ci eut l'obligation de venir en aide aux habitants nécessiteux par le moyen d'une taxe.

L'*Act* d'Elisabeth s'appliquait à trois classes d'indigents : les valides, les invalides, et les enfants. Aux indigents *valides*, il assurait du travail, et du travail *à domicile*. « Il sera nommé, porte textuellement le statut, chaque année, dans chaque paroisse, par les juges de paix, plusieurs inspecteurs des pauvres (*overseers*), choisis parmi les notables de l'endroit, à l'effet de pourvoir, sous l'autorité desdits magistrats, à ce que le travail soit fourni aux individus mariés ou non mariés, qui n'ont pas le moyen de s'entretenir, ou qui n'exercent aucun état quotidien qui les fasse vivre. A l'effet de quoi sera levée chaque semaine ou autrement, au moyen d'une taxe imposée à chaque habitant, curé, vicaire et autres, ainsi qu'à tout possesseur de terres, maisons, dîmes, mines de charbon ou bois taillis, propres à être vendus dans ladite paroisse, en telle quantité et pour telle somme qui seront jugées nécessaires, une provision de lin, de chanvre, de laine, de fer et autres matières premières propres à être ouvragées par des pauvres. Les juges de paix condamneront à la prison les indigents valides, qui refuseront de faire la tâche qui leur aura été fixée ».

Quant aux indigents *invalides*, le même statut porte : « Une taxe en argent sera pareillement imposée dans chaque paroisse aux mêmes personnes, pour être employée à fournir les secours nécessaires aux estropiés, aux vieillards, aux impotents, aux aveugles et autres indigents incapables de travailler, et cela soit à leur domicile, soit dans des maisons de travail qu'il sera loisible aux inspecteurs de faire construire pour cet usage, sur des terrains communaux, aux frais des paroisses. Si lesdits indigents invalides ont leurs pères et mères, grands-pères et grands-mères ou des enfants, ceux-ci seront tenus de les secourir et de les entretenir, selon leurs facultés, de la manière et pour le prix qui seront fixés par les juges de paix du comté, où ils ont leur résidence, sous peine de 20 shellings d'amende pour

chaque mois de refus ou de retard dans l'accomplissement de ce devoir ».

Enfin, en ce qui concerne les enfants, il est dit que « le produit de la taxe paroissiale sera pareillement consacré à payer les frais d'apprentissage des enfants pauvres et à fournir du travail aux enfants dont les père et mère négligent de leur en donner, ou sont dans l'impossibilité de le faire, ou de les élever ».

Le statut d'Elisabeth faisait reposer sur la paroisse seule la charge de l'assistance publique. Cette décentralisation du service et des opérations de bienfaisance produisait, dans la pratique, d'énormes inconvénients : l'inégalité du nombre des indigents, suivant les paroisses, faisait que, dans les unes, la proportion des indigents étant considérable, la charge de l'assistance était accablante ; dans les autres, au contraire, à raison du champ plus restreint de la misère, le fardeau était léger. Aussi qu'en résultait-il ? Les paroisses en arrivaient, par crainte de l'accroissement de la taxe, à expulser les individus ne pouvant justifier de moyens d'existence indépendants (*removal*). Et comme conséquence forcée de ces mesures, les indigents se trouvaient n'avoir d'asile assuré que sur la paroisse, lieu de leur naissance (*settlement*) et devenaient ainsi victimes d'une restriction fort grave et inique quant à leur liberté de travail. Etait-ce seulement la classe indigente qui souffrait de cette sorte de servage de la glèbe ? Non, mais c'était la prospérité du pays elle-même qui était atteinte : ici, surabondance de bras, là, pénurie ; la localisation du travail, poussée à l'extrême, nuisait à la fortune publique.

D'après le même Statut de 1601, une condition était mise à l'obtention du secours par toute personne valide ; c'était l'obligation de travailler, obligation qui, d'après cette législation, n'avait aucun caractère pénal. A Shelford, comme dans beaucoup d'autres endroits, on avait la coutume de répartir les pauvres valides entre plusieurs fermiers ; chaque fermier était contraint d'employer un nombre de pauvres en rapport avec l'importance de son exploitation, — qu'il eût ou non besoin de leur travail. — Les secours étaient fournis à domicile (*out-door relief*) par les inspecteurs de la paroisse aux indigents invalides ; aux pauvres valides, lorsqu'on ne pouvait les répartir entre les chefs d'industrie ou d'exploitation, les inspecteurs distribuaient des matières premières propres à être travaillées par eux et, s'ils n'obtenaient pas l'accomplissement du travail, ils pouvaient les emprisonner dans des maisons spéciales (*workhouses*).

Ce régime produisit les plus regrettables résultats et ne contribua pas peu, malgré l'immense développement industriel de l'Angleterre, à étendre la plaie du paupérisme. En 1834, on comptait 1 assisté sur 10 habitants. De 1750 à 1800, la taxe des pauvres avait quintuplé, pendant que la population ne s'était accrue que de moitié. De 1800 à 1817, cette taxe s'éleva de 95 à 195 millions de francs. En 1820, elle prélevait le huitième du revenu net de la propriété foncière et, en 1834, le sixième. Dans certains districts, les taxes absorbaient plus qu'il ne restait du produit du sol, après payement des frais de culture. Les commissaires nous disent que beaucoup de fermes furent abandonnées et de grands espaces de terre laissés en friche. L'augmentation des charges n'était rien en comparaison des progrès que l'on constatait dans la démoralisation des classes ouvrières et que lord Brougham dénonçait à la tribune de la chambre des lords. La situation d'indigent, en effet, assurait une sécurité absolue d'existence, et même un certain bien-être ; meilleure souvent que la position des ouvriers, elle était de celles qu'on ne cherche pas à quitter, et aussi dont la loi était impuissante à faire sortir, pourvu que l'on ne refusât pas le travail à domicile. Les liens de famille eux-mêmes s'étaient relâchés ; abandonner une femme et des enfants ne pouvait être un crime, puisque la paroisse était là, avec son assistance assurée et ses secours obligatoires : « Nos enfants ne sont pas à nous ; ils appartiennent à la paroisse », répondaient certains indigents.

Une réforme s'imposait : elle eut lieu en 1834. — Au point de vue financier d'abord, on substitua à la paroisse le groupement de plusieurs paroisses ; on institua des *unions de paroisses* placées sous le contrôle du gouvernement (*local government board*). On put ainsi éviter les inconvénients tirés de l'inégalité de proportion des indigents suivant les paroisses.

Mais la grande réforme de 1834 a consisté dans la substitution du travail avec caractère pénal au travail à domicile. Chaque union de paroisses a son *workhouse*, destiné à recevoir les indigents valides. Le secours à domicile ne constitue plus que l'exception, et il n'est donné qu'à titre simplement temporaire. Les *workhouses*, à raison du régime et de la discipline extrêmement sévères qui y sont appliqués et qui, dans une certaine mesure, leur donnent le caractère d'établissements pénitentiaires, à raison de l'obligation à laquelle l'assisté est astreint de fournir un travail pénible, ingrat et non rémunéré, les *workhouses*, disons-nous, ont eu pour résultat de réduire de moitié, en peu d'années, le

nombre des indigents valides. A diverses reprises, sous l'influence d'idées humanitaires, on a cru devoir se relâcher des mesures de rigueur; mais aussitôt le flot du paupérisme remontait avec une nouvelle force, si bien qu'il rendait à nouveau nécessaire l'établissement de la digue.

Nous ne donnerions pas une idée suffisamment exacte du *workhouse*, si nous nous bornions à représenter, d'après l'appellation même de cette institution, le *workhouse* comme étant une maison de travail, destinée à renfermer les indigents valides. Le *workhouse* est le pivot de tout le système charitable : les services, qui y sont accumulés, sont fort nombreux, et de caractères très divers; il sert d'hospice pour les vieillards et les invalides, d'hôpital pour les malades, d'orphelinat pour les enfants. Ajoutons, d'ailleurs, qu'à côté des secours administrés à l'intérieur du *workhouse* (*in door relief*), il y a les secours administrés à l'extérieur (*out door relief*). Cette distinction existe non seulement pour les secours pécuniaires, mais encore pour les secours médicaux ; car, dans le *workhouse* de chaque union, il y a non seulement l'infirmerie, mais encore le dispensaire, qui constitue le *out door medical relief*.

5. Allemagne.

L'assistance publique en Angleterre forme donc un devoir exigible légalement. En Allemagne, l'obligation existe bien, mais elle ne constitue, à proprement parler, qu'une prescription sans sanction, *imperfecta lex*. La matière y est réglée, en partie, par une loi commune émanant du gouvernement fédéral ou de l'*Empire*, et en partie par des lois de réglementation, émanant des *Etats*.

La loi d'*Empire* date du 6 juin 1870 et elle s'applique à tous les États allemands, sauf à la Bavière, qui s'en est tenue à des conventions antérieures, et à l'Alsace-Lorraine, qui a conservé son système particulier; dans ces deux pays, l'assistance publique n'est pas obligatoire ; elle est demeurée facultative. La loi de 1870 a surtout pour but de déterminer le *domicile de secours*, et c'est ce qui lui a fait donner son nom (*Unterstützungs-Wohnsitz*); mais elle établit également un certain nombre de principes: l'organisation des circonscriptions, chargées de l'assistance, les principes d'après lesquels se règle la répartition des charges entre lesdites circonscriptions, et les procédés à suivre dans les cas de contestations. En général, cette loi maintient les principes de la législation prussienne de 1842 (lois du 31 décembre 1842 et du 21 mai 1855).

La loi d'Empire abandonne aux Etats fédéraux le soin de fixer le mode d'application des principes qu'elle pose, ainsi que la faculté de déterminer la manière d'administrer les secours et leur quotité. Pour la Prusse, la loi de mise à exécution date du 8 mars 1871; c'est la seule loi d'*État* dont nous comptions parler. Elle détermine l'étendue de l'assistance et les secours auxquels ont droit les indigents.

Le devoir de l'État de procurer l'assistance publique se trouve déjà consigné dans des actes du dix-septième siècle ; mais il a toujours été entendu que ce devoir n'a pas pour contre-partie le droit du pauvre, l'État se bornant à imposer aux communes l'obligation de venir en aide aux indigents, infirmes ou malades. De là il résulte que les individus susceptibles de solliciter l'assistance, n'ayant aucun droit juridique, ne peuvent utilement s'adresser aux tribunaux, mais seulement au *Landrath* (sous-préfet) ou au *Regierung* (préfet). L'autorité administrative, au reste, a le devoir de n'admettre aucunes réclamations, ayant pour objet d'obtenir au delà du *strict nécessaire* (*nothdürftige*).

Le secours est dû par la commune, en vertu de la loi d'Empire; mais, comme la charge deviendrait souvent trop lourde pour les petites localités, cette loi recommande l'organisation d'un système d'association. Les *Orts Armenverbände*, identiques aux unions anglaises, sont, au premier degré, les organes de l'assistance publique; elles sont formées d'une ou de plusieurs communes; le plus souvent elles cadrent avec la commune ou avec la circonscription domaniale, faisant fonction de commune, et rarement elles s'étendent à plusieurs communes ou circonscriptions domaniales. Au-dessus des unions locales, sont des unions provinciales ou régionales, *Land-Armenverbände*, terme qu'on pourrait traduire par syndicats départementaux ou provinciaux de bienfaisance. Le *Land-Armenverbände* a pour base l'arrondissement, le département ou la province, suivant les institutions des différents pays. Cet organe supérieur supplée à la défaillance ou à l'impuissance des unions locales; il intervient dans plusieurs cas : 1° il secourt le pauvre non pourvu d'un domicile régulier de secours (*landarme*); 2° il accorde aux communes ou aux syndicats locaux des subventions en cas de besoins reconnus; 3° il peut se charger directement des aliénés, idiots, sourds-muets, aveugles ou autres infirmes.

Il résulte de ces dispositions que l'assistance publique est une charge obligatoire des communes ainsi que des circonscriptions

domaniales à l'égard des *Orts-Arme* et des arrondissements, provinces ou de l'État à l'égard des *Land-Arme*.

La législation de l'Empire et des États allemands sur l'assistance publique s'applique aux campagnes comme aux villes. Mais il faut bien dire que la pratique de l'assistance est assez inégale dans les campagnes. Bien appliquée dans la plupart des communes riches, qui n'ont que peu d'habitants indigents, elle laisse, au contraire, à désirer dans les communes dont les ressources sont faibles et dont la population fournit une forte proportion d'indigents. Presque toujours, les ressources des communes sont insuffisantes pour entretenir des hospices et des hôpitaux à l'usage des indigents malades, infirmes ou aliénés ; ce sont, en général, les arrondissements, les provinces ou les États qui sont chargés ou se chargent de l'entretien de ces établissements ; ils prennent même souvent à leur charge les frais ou une partie des frais occasionnés par le séjour des indigents à l'établissement hospitalier. Quelquefois lesdites circonscriptions se chargent du service des orphelins ou enfants pauvres, ou allouent des ressources pour concourir aux dépenses de ce service. Dans presque tous les États allemands, des secours ou subventions sont accordés par les arrondissements ou les provinces aux communes pauvres ou surchargées de dépenses à raison du service charitable ; quelquefois les subventions sont allouées sur les fonds de l'État.

On peut donc dire que les circonscriptions provinciales, les *Land-Armenverbände*, concourent dans une proportion notable aux frais de l'assistance ; toutefois, en ce qui concerne cette matière, comme la réglementation en est laissée à la législation particulière des États ou à l'autonomie des arrondissements et provinces, il en résulte de très grandes différences entre les États de l'Empire ; la même irrégularité se maintient à l'égard des provinces de la Prusse qui, dans une certaine limite, ont conservé leurs institutions autonomes.

L'organisation de l'assistance en Allemagne, telle que nous venons de la décrire, est loin de donner satisfaction aux besoins de l'indigence rurale. Dans les campagnes, les ressources sont le plus souvent nulles et, quoique l'assistance y ait un caractère obligatoire, elle n'implique pas l'obligation de voter les ressources correspondantes. D'autre part, le groupement entre communes n'est que volontaire, et il est très rare qu'une commune riche veuille s'associer avec une commune pauvre. Enfin, la loi sur la *liberté de séjour* amène des conséquences désastreuses : dans les unions seigneuriales, on voit très souvent le seigneur refuser à l'ouvrier étranger de l'engager pour une durée supérieure à 22 ou 23 mois, de manière à l'empêcher d'acquérir le domicile de secours, et lui refuser une maison où il pourrait s'installer d'une manière permanente. Bref, il faut bien confesser que, tandis que l'assistance, dans les villes d'Allemagne, est remarquablement organisée et merveilleusement dotée, elle existe à peine dans les campagnes. Cette imperfection de l'organisation charitable dans les campagnes allemandes se révèle par certains faits, et notamment par le vote des lois sur les assurances ouvrières ; celles-ci, dans la pensée du promoteur, le prince de Bismark, sont destinées à garantir les travailleurs contre la misère, autant qu'à arrêter dans son essor le socialisme révolutionnaire. En effet, quelle que soit l'opinion que l'on doive porter sur ces lois, il est incontestable qu'elles sont des mesures d'assistance et qu'elles ont contribué à améliorer le régime charitable, si insuffisant, comme nous l'avons vu, en Allemagne.

EMILE CHEVALLIER.

Bibliographie.

I. OUVRAGES GÉNÉRAUX. — DE WATTEVILLE, *Essai sur les établissements de bienfaisance*. — NAVILLE, *De la charité légale, de ses causes, de ses effets*, etc. — Baron DE GÉRANDO, *De la bienfaisance publique*, traité complet de l'indigence considérée dans ses rapports avec l'économie sociale, contenant l'histoire et la statistique des établissements d'humanité en France et dans l'étranger. — Vicomte ALBAN DE VILLENEUVE-BARGEMONT, *Économie politique chrétienne, ou Recherches sur les causes du paupérisme en France et en Europe, et sur les moyens de le prévenir et de le soulager*. — V. MODESTE, *Du paupérisme en France*, divisé en trois parties : 1° état actuel du paupérisme ; 2° des causes ; 3° des remèdes. — DE MAGNITOT, *De l'assistance et de l'extinction de la mendicité*.

II. HISTOIRE. — Alexandre MONNIER, *Histoire de l'assistance publique dans les temps anciens et modernes*. — MOREAU-CHRISTOPHE, *Problème de la misère et de sa solution chez les peuples anciens et modernes*.

III. ORGANISATION. — Fleury RAVARIN, *De l'assistance communale en France*. — Paul FEILLET, *De l'assistance publique à Paris*. — Emile CHEVALLIER, *De l'assistance dans les campagnes*. — DE MAGNITOT, *De l'assistance en province*. — Paul BUCQUET, *Enquête sur la situation des bureaux de bienfaisance*, en 1871. — *Enquête parlementaire sur l'assistance dans les campagnes*. — ANDREW DOYLE, Esq., *Poor laws in foreign countries*. — T. W. FOWLE, *The poor law*. — VON REITZENSTEIN, *Die länd. Armenpflege und ihre Reform*. — MÜNSTERBERGER, *Armenpflege*. — LEROY, *L'assistance publique en Allemagne*, 1889.

ASSOCIATION.

SOMMAIRE

1. Utilité et sens de l'association.

« Toute puissance est faible à moins que d'être unie » : c'est la raison d'être de l'association. Les hommes, dont la force est limitée et la vie courte, ne peuvent achever d'entreprises difficiles ni assurer la durée même d'institutions ordinaires qu'en s'unissant à leurs semblables. Ne parlons ni de la famille qui n'est point formée par le concert et la volonté préalables de ses membres ; ni des associations politiques : clans, tribus et ensuite États, communes ou provinces, parce que ceux qui y naissent aujourd'hui se trouvent partie obligée de quelqu'une de ces associations et ne peuvent guère la quitter que pour entrer en une autre qu'ils n'auront pas formée davantage. Les associations dont s'occupe la science économique sont celles seulement qui naissent du libre consentement de leurs membres.

Les besoins des hommes, en effet, croissent avec leur état de civilisation. Ils sont chez les civilisés plus grands à la fois du côté matériel et du côté intellectuel. Les hommes à l'état sauvage ont peu de besoins : la nourriture, le vêtement et un logement fort grossier que chacun se procure soi-même. Le but de l'association politique qui les unit (clan ou tribu) est seulement de se défendre ou d'attaquer.

Venons au moyen âge. Les populations sont moins nombreuses que de nos jours, leur richesse est moindre, l'industrie est encore toute manuelle, les moyens de communication sont très imparfaits, mais la société a déjà une valeur morale qui n'a pas été dépassée et une culture intellectuelle assez haute. Les arts ou, au moins certains d'entre eux, comme l'architecture, sont poussés fort loin ; aussi trouve-t-on, dès lors, des associations nombreuses dans les villes et dans les campagnes. Les confréries unissent les hommes pour la prière et ensemble pour l'assistance mutuelle ; les communautés religieuses les unissent, d'une manière plus intime, à la fois pour le culte en commun et pour pratiquer l'assistance, l'hospitalité, l'enseignement, parfois même l'entretien des ponts et des routes. Les marchands, les artisans, les ouvriers que leur profession fait voyager, forment de grandes associations : les maîtres et les écoliers en font aussi pour l'étude, les paysans font des sociétés taisibles ; l'association est partout.

Notre époque, qui a vu un tel développement de l'industrie et des moyens de transport n'aurait pu satisfaire à des besoins à la fois si grands et si nouveaux sans l'association. Mais l'association alors a pris une forme rare auparavant : l'association des capitaux. Quel particulier aurait pu construire nos grandes voies ferrées ou percer l'isthme de Suez avec ses ressources ? Ou si quelque très riche financier l'avait pu, aurait-il consenti à hasarder tout son avoir en une seule entreprise ?

Un moment ne serait-il pas venu en tous cas où, par sa mort, la propriété se serait trouvée divisée ? Or, une telle entreprise ne peut achever de se former ou se maintenir que par une conduite unique. C'est donc seulement l'association qui peut ou ériger ou au moins faire durer ces grandes entreprises si communes de nos jours : voies ferrées, canaux, exploitation de mines, de fabriques ou de magasins en grand.

Les moyens d'agir, qui sont ici les capitaux, sont fournis par un grand nombre de personnes de toutes conditions, lesquelles font ainsi un usage utile de leurs épargnes en même temps qu'elles en peuvent espérer une convenable rétribution. Elles désignent ceux à qui elles veulent confier la conduite de l'entreprise et, par là, toutes ces forces dispersées reçoivent une seule direction. On obtient ainsi ce que nul particulier n'aurait obtenu par ses seuls efforts et ce que beaucoup de particuliers n'auraient pu faire agissant isolément.

D'autre part, le grand nombre d'ouvriers qu'emploie maintenant l'industrie a obligé de chercher les moyens d'améliorer leur sort et surtout de garantir contre les accidents imprévus ces hommes qui vivent au jour le jour. Les meilleurs de ces moyens sont ceux qui viennent de l'accord des intéressés ; par leur entente ils pourront obtenir ce que nul d'entre eux n'obtiendrait en particulier. L'ouvrier qui tombe malade ou est victime d'un accident aura rarement les ressources suffisantes pour se soigner et pour vivre ; mais que ses camarades viennent à son aide, comme il est venu à leur aide précédemment ou comme il y viendra dans l'avenir, et le voilà assuré du nécessaire. Il faut toutefois pour obtenir cela une organisation convenue et suivie, c'est-à-dire une association de secours mutuels ou d'assurance contre les accidents.

Il est bien difficile encore à un ouvrier de s'établir et de travailler à son compte, pres-

que aussi difficile d'obtenir pour cela du crédit. L'association coopérative de production ou de crédit lui permettra d'y arriver, comme il pourra, avec l'association de consommation, vivre mieux et avec plus d'économie.

Notre époque encore ne se distingue pas par l'industrie seulement ; elle a poussé loin, et c'est son honneur, l'étude des arts et des lettres. Mais les travaux faits dans le silence du cabinet, souvent ne reçoivent de relief et ne sont récompensés et par suite provoqués que par la publicité ou les encouragements que leur donnent les associations de savants et d'artistes. Souvent même ces associations produisent des travaux utiles au public et qui viennent de la collaboration de leurs membres, qui ainsi n'auraient pas été produits par ces membres s'ils étaient restés isolés.

Mais l'un des grands bienfaits de l'association dans nos sociétés modernes c'est, en faisant produire à l'initiative privée tous ses effets, de permettre de diminuer les attributions du gouvernement. Cet envahissement du pouvoir public est le grand danger de notre époque. L'État moderne prétend tout faire en disant aux particuliers : vous êtes trop faibles et trop peu consistants pour agir ; seul j'ai assez de force et de durée. Sans doute, des particuliers isolés seront très faibles, mais ils cesseront de l'être s'il leur est permis de s'unir; sans doute, un particulier soumis à tous les accidents de notre vie mortelle ne peut faire que de courtes ou d'incertaines entreprises, mais une association dont les membres tout en se renouvelant restent animés du même esprit pour chercher un même but, cette association peut se permettre quelque durée et quelque consistance.

Elle en aura souvent plus et elle aura une autre compétence que nos très instables gouvernements modernes. Que ceux-ci ne parlent plus de desseins suivis ni de valeur technique; la tendance n'est-elle pas aujourd'hui de considérer les fonctions publiques comme destinées moins à servir la chose commune qu'à récompenser le parti qui tient le pouvoir? Les gouvernements doivent donc se borner à ce qui fait leur raison d'être, c'est-à-dire à maintenir la sécurité au dehors et au dedans, ainsi qu'à assurer quelques services indispensables. Mais qu'ils s'abstiennent d'aller au delà. Pourquoi prétendraient-ils construire des chemins de fer, creuser des canaux? Les particuliers le font aussi bien qu'eux et à moins de frais. Non sans doute des particuliers isolés, mais des citoyens auxquels on aura permis de s'associer. Ces mêmes particuliers ne sont-ils pas plus capables que leur gouvernement de pratiquer l'assistance, de donner l'enseignement, d'assurer ce qui regarde leur culte ? Et que demandent-ils pour cela? Seulement qu'on les laisse s'associer et agir sans y mettre obstacle.

Ne voyons-nous pas même actuellement des associations privées suppléer à ce qui manque de connaissance ou de force à ces gouvernements si pleins de l'idée de leur puissance? Que ferait l'administration de l'assistance publique si des associations charitables ne la soulageaient pas du plus grand nombre des pauvres qu'il y a en France? L'administration sanitaire de la guerre suffirait-elle à sa tâche en cas de guerre et dans un pays quelconque, si des sociétés privées dites de la *Croix rouge* ne venaient ajouter leurs forces à la sienne ? Lorsqu'il faut représenter l'industrie française dans les expositions étrangères, ou même rendre la justice en matière commerciale, le gouvernement est heureux de s'adresser aux associations professionnelles organisées par les industriels en dehors de tout concours officiel. Les documents de législation étrangère que le ministère de la justice rassemble pour permettre aux Chambres législatives de se renseigner au sujet de la confection de leurs projets de loi, sont traduits et mis en ordre par les soins d'une association privée, la Société de *législation comparée*, dont le ministère a dû s'assurer le concours.

Ceci n'est point particulier à notre pays. En Angleterre, en Allemagne, en Hollande, ce sont des sociétés privées qui ont fondé, par leurs forces propres, telle ou telle colonie, souvent importante et c'étaient ces mêmes associations qui nous avaient jadis donné, à nous Français, un empire colonial dont nous pouvions être fiers. A New-York, la Société fondée pour la protection de l'enfance se charge de rechercher les infractions aux lois protectrices de l'enfance et de les signaler à la justice.

Voilà quelques marques de l'utilité des associations privées avouées par les pouvoirs publics, mais ces associations sont de différentes sortes et ont de multiples objets.

2. Diverses sortes d'association.

I. *Associations religieuses.* — On entend par là, non seulement les associations formées de personnes qui s'unissent pour mener une vie commune, c'est l'association la plus intime, mais aussi les sociétés érigées par les fidèles d'un même culte qui s'entendent pour construire des églises, les pourvoir et les soutenir. Ces sortes d'associations sont rares en France, mais fréquentes aux États-

Unis d'Amérique où tout ce qui regarde le culte est affaire des particuliers, nombreuses dans la Grande-Bretagne, où les citoyens qui n'appartiennent pas à l'Église établie doivent pourvoir eux-mêmes à leur culte.

II. *Associations charitables* ou *faites pour procurer l'éducation*. — On réunit ces deux objets, parce que les associations qui se les proposent ont ceci de commun de ne poursuivre aucun but lucratif. Ceux qui les forment sont poussés par leurs convictions et leur dévouement. Ils s'unissent pour secourir les misérables, pour procurer l'éducation et pour la procurer à ceux surtout qui ne la peuvent payer.

III. *Associations littéraires et scientifiques*. — Ne se proposent aussi aucun but lucratif, mais de contenter l'esprit d'étude de leurs membres ou leur penchant à propager leurs idées. Par ce côté, elles peuvent avoir un autre objet que de satisfaire seulement les besoins intellectuels de ceux qui les forment, elles peuvent servir au public, en aidant à mettre au jour des découvertes historiques ou scientifiques qui feront avancer soit la nation où elles paraissent, soit même l'esprit humain.

IV. *Associations pour améliorer la législation*. Ce qui s'entend d'associations comme l'*anti-corn league*. Celle-ci avait un but assez court : réformer la législation douanière sur les céréales, mais on en peut supposer d'autres qui se proposent un objet plus étendu, comme serait la réforme du régime fiscal d'un pays ou de son système pénitentiaire ou autre analogue, qui demanderont un assez long temps et beaucoup d'efforts. Ces associations, bien que politiques en quelque manière, sont respectueuses de la Constitution du pays et ne visent pas à changer la forme du gouvernement, mais seulement telle ou telle de ses pratiques.

V. *Associations de prévoyance et d'épargne*. (voy. ces mots). — Sociétés d'épargne et de secours mutuels, caisses de retraite, tontines, etc. Ces associations diffèrent des associations charitables, en ce que ces dernières sont formées de personnes se proposant un but désintéressé qui est de secourir les autres, alors qu'ici les associés s'unissent pour faire un fonds qui leur permettra d'être assisté à tour de rôle. Ils travaillent pour eux en aidant les autres.

VI. *Associations professionnelles*. — Appelées aussi *Syndicats* (voy. ce mot) de patrons et d'ouvriers en France, *Unions de métiers* en Angleterre. Elles se composent de gens de même profession ou de professions similaires qui s'unissent pour défendre leurs intérêts communs. On ne croit pas devoir ranger sous ce nom les associations privilégiées des notaires, huissiers, avoués, agents de change et commissaires-priseurs qui ont un monopole et se composent d'un nombre de membres restreint ; il en sera traité à part.

VII. *Associations des propriétaires d'immeubles* en vue de travaux à exécuter (V. SYNDICATS AGRICOLES). Ces associations ont ceci de spécial que toutes les autres étant formées seulement par des adhérents volontaires, ici la majorité peut obliger la minorité. Il s'agit en effet, en procurant l'écoulement des eaux nuisibles, d'améliorer toute une région ou, au contraire, de lui amener par des canaux d'irrigation les eaux qui lui manquent, ou encore de prendre des mesures contre le phylloxera. Comme de tels travaux ne peuvent être faits en une région divisée entre de nombreux propriétaires que si tous s'y prêtent, comme l'opposition d'un seul suffirait pour tout empêcher, il a fallu poser ce principe si contraire à l'essence de la société véritable, que quelques-uns pourront être contraints d'entrer dans la société par la volonté du plus grand nombre.

VIII. *Associations pour fixer les prix*. — Ce sont des associations qui se forment, depuis quelques années surtout, entre industriels d'une même profession, pour fixer par une entente amiable soit le prix de tel objet fabriqué, soit la quantité qui en sera produite. Quelquefois, de telles sociétés se forment entre commerçants ou même entre spéculateurs, afin d'accaparer un produit et de le mettre à un prix convenu. (V. TRUSTS).

IX. *Sociétés coopératives* (voy. ce mot) *de diverses formes*. — L'usage a donné ce nom à des sociétés assez différentes entre elles et qui n'ont de commun que d'avoir été fondées assez récemment et par application d'une même idée.

X. *Sociétés civiles et commerciales*. — C'est-à-dire fondées dans un but lucratif, pour procurer un gain à leurs menbres, que ces membres mettent dans la société leur travail ou seulement leurs capitaux. Les grandes compagnies de chemins de chemins de fer, d'exploitation de mines, d'usines ou autres analogues, rentrent dans cette catégorie, aussi bien que les modestes associations formées par deux ou trois artisans qui se proposent de faire une entreprise en commun. Il y a donc, dans cette seule classe d'association, une infinie variété.

XI. *Compagnies coloniales*. — Ce sont des associations qui, bien que formées de particuliers, reçoivent d'un Etat la mission d'occuper un pays situé hors d'Europe et de le gouverner sous la suzeraineté de l'Etat qui délègue ainsi sa puissance, les profits matériels devant appartenir à la société occupante.

Ces compagnies étaient nombreuses autrefois et ont fondé presque toutes les colonies érigées par des puissances européennes. Il en existe encore; par exemple la compagnie de la baie d'Hudson, celle de Bornéo, et les compagnies allemandes et anglaises, pour coloniser l'Afrique.

Les dernières sortes d'associations V à IX parce qu'elles ont un tour économique plus marqué, formeront autant d'articles que l'on trouvera à leur place. Mais il faut rechercher dès à présent quelle situation est faite à ces associations; si les gouvernements leur permettent d'exister et à quelles conditions.

3. Situation légale des associations quant aux personnes qui les composent.

Puisque l'homme, en associant ses efforts à ceux de ses semblables, obéit à un fort penchant qu'il trouve en lui et que de plus, c'est ainsi seulement qu'il peut, en bien des cas, surmonter les difficultés de l'existence, l'association est bien un droit naturel et il ne doit pas dépendre du gouvernement d'en permettre ou d'en refuser l'usage à son caprice. Il doit être loisible aux citoyens, sans distinction de croyances ou d'opinions, de former une association qui se propose un but licite, c'est-à-dire non prohibé par la législation pénale. Ce que la loi peut défendre justement, ce sont les associations secrètes; car sous un régime de liberté, il est à présumer que l'on ne se cache que pour mal faire. Il est juste aussi, l'association étant une grande force pour le mal comme pour le bien, de punir des criminels associés pour mal faire, plus rigoureusement que s'ils avaient agi isolément. Mais ce que l'on punit ainsi, c'est le mal commis d'une manière plus redoutable, c'est le mauvais emploi d'un droit qui, alors qu'on en use pour une fin permise, doit toujours être respecté.

Il faut donc absolument condamner la loi française actuelle qui ne tolère pas que plus de vingt citoyens s'associent dans un but quelconque, religieux, charitable, littéraire ou autre, sans une autorisation du pouvoir public; autorisation qui peut être accordée ou refusée à la volonté des gouvernants, sans qu'ils doivent aucun motif de leur décision (alors que les juges sont obligés de motiver leurs sentences) et qui, si elle a été une fois accordée, peut toujours être retirée, sans qu'aucune raison en soit donnée.

Ainsi l'association n'est plus un droit pour les citoyens, c'est une sorte de privilège que les hommes au pouvoir concèdent ou refusent à leur gré et dont ils font une récompense pour leurs partisans ou un moyen, en le refusant, de vexer ceux qui pensent autrement qu'eux. A la vérité, nombre d'associations existent aujourd'hui, sans avoir pris le soin de se pourvoir d'une autorisation en règle, mais elles sont toujours sous le coup d'une loi qui considère comme délit l'usage de ce qui est un droit. Et l'on a vu, à diverses reprises, des citoyens ou dispersés par la police, ou poursuivis devant les tribunaux correctionnels et condamnés parce que seulement ils s'étaient associés au nombre de plus de vingt, soit pour prier ensemble, soit pour pratiquer la charité, soit enfin pour d'autres objets que l'on avouait n'être point en eux-mêmes condamnables.

Trois exceptions seulement existent à cette règle. La loi du 12 juillet 1875 a dispensé de l'autorisation préalable les associations formées pour donner l'enseignement supérieur et la loi du 21 mars 1884 a fait de même pour les associations professionnelles. D'autre part, la coutume existe de n'exiger aucune autorisation des sociétés ayant un but lucratif (civiles ou commerciales). Mais c'est là une sorte de tolérance qui n'a rien d'assuré pour l'avenir, parce qu'elle n'a aucun fondement certain.

On retrouve dans cette hostilité contre les associations privées l'esprit qui a toujours dans le fond, et malgré les changements de régime, animé en France les hommes au pouvoir et leur a fait craindre toute action des citoyens, surtout toute action qui peut être vive et forte. Plus entière sous la Convention qui avait aboli toutes les associations religieuses, littéraires, financières, coloniales et même celles qui « en soignant les malades et en donnant l'éducation aux pauvres ont bien mérité de la patrie », moins absolue de nos jours, elle persiste cependant et a fait échouer de récentes tentatives ayant pour but d'effacer de nos lois la nécessité de l'autorisation préalable.

Cette autorisation n'est requise ni en Angleterre, ni aux États-Unis d'Amérique, ni en Belgique, ni en Suisse, bien que de ces divers États les uns soient en république et les autres en monarchie. En Autriche, elle n'est exigée que des associations ayant un but politique. Il faut aller jusqu'en Prusse pour trouver une disposition aussi peu libérale que celle de la loi française.

Mais il ne suffit pas que les citoyens puissent s'associer sans entraves, il faut que les associations qu'ils forment aient, pour remplir leur but et pour durer, quelques ressources fixes; il leur faut un patrimoine.

4. Du patrimoine des associations.

On a contesté aux associations le droit de posséder, ou bien on n'a voulu leur reconnaître

ce droit qu'autant qu'il plairait au pouvoir public. La raison qu'on en a donnée est qu'à la différence des personnes naturelles qui existent par elles-mêmes et indépendamment de la loi et auxquelles on ne peut dénier ce droit de propriété nécessaire à leur existence, les êtres fictifs, les personnes morales (c'est le terme employé dans la langue juridique pour désigner les associations), n'ont d'existence que par la volonté de la loi. Et ainsi, dit-on, la loi qui leur permet de se former peut mettre à cette concession les conditions qui lui plaisent. Elle peut notamment décider que ces personnes fictives n'auront de biens qu'autant qu'il conviendra au gouvernement de le leur permettre et qu'elles ne pourront exercer les droits civils appartenant aux personnes vivantes : droit de vendre, acheter, passer des baux, ester en justice, recevoir des dons et des legs qu'avec l'autorisation du gouvernement.

Cette prétention est fort injuste, car le droit d'association est condamné par un tel raisonnement. On dit de même : les individus existent en dehors de la loi, mais isolément; s'ils veulent faire des associations, ils ne le peuvent que par concession de la loi qui alors, si elle juge à propos de le leur permettre, y met les conditions qu'elle veut. Mais pourquoi la loi est-elle faite, et pourquoi sont faits les pouvoirs publics? Pour mettre obstacle à la liberté des citoyens ou pour la défendre? Pour entraver leurs droits naturels ou pour leur en garantir l'usage?

Si l'on admet qu'ils doivent se proposer le second de ces deux objets, si l'on reconnaît ainsi que le droit d'association ne peut être entravé sans injustice, il faut bien concéder aussi aux associations le moyen de vivre; or, pas plus que les personnes naturelles, elles ne peuvent vivre si elles ne possèdent. Le droit d'association reconnu entraîne donc aussi la reconnaissance de leur droit de propriété.

Sans doute, ces personnes juridiques étant d'autre sorte que les personnes naturelles, puisque c'est la loi qui les fait, leur droit de propriété ne peut être le même; il doit être réglé et peut être limité. Mais il ne faut pas que sous le prétexte de limites et de règles, on le rende précaire, ou qu'on le supprime; or, c'est ce que l'on fait, lorsqu'on le met à la discrétion de l'arbitraire administratif, car alors rien n'est sûr; le progrès et la vie même des associations dépendent du bon vouloir ou de la fantaisie de quelques hommes, instruments eux-mêmes du parti politique qui les a mis en place. Il faut que les conditions auxquelles les associations peuvent posséder, soient écrites dans la loi, et qu'ainsi elles soient certaines et connues d'avance.

Leur droit de posséder peut être limité; assurément la loi peut fixer, par exemple, la quantité d'immeubles que chaque association pourra avoir, en ayant soin que cette limitation ne soit point de nature à nuire au but que l'association se propose; il s'agit seulement de ne pas mettre hors du commerce, pendant un temps peut-être assez long, une trop grande quantité de terres; mais après cette limitation, on doit reconnaître aux associations les droits nécessaires pour gérer ce patrimoine, à savoir les droits d'acheter, de vendre, d'administrer, de contracter, d'ester en justice et enfin de recevoir à titre gratuit, c'est-à-dire par dons et par legs, toujours dans les limites marquées. Étant bien entendu d'ailleurs que le patrimoine collectif d'une association est soumis aux mêmes obligations administratives et fiscales que les patrimoines des particuliers.

Ces bornes mises à la fortune, ou tout au moins à la fortune immobilière de chaque association, apaiseront les craintes que l'on conçoit quelquefois sur la grande extension possible du patrimoine des personnes morales, ou pour l'appeler du nom qu'il portait au siècle dernier et qui a gardé un sens effrayant, « des biens de mainmorte ». L'exemple de celles de ces associations qui ont aujourd'hui ce droit de posséder et de recevoir est bien fait pour calmer de telles craintes. Il y en a peu, s'il y en a, dont le patrimoine donne un revenu suffisant pour faire face aux besoins ordinaires; elles doivent chercher un supplément de ressources dans les cotisations de leurs membres ou dans les dons manuels qui échappent à toute prescription légale. La générosité de nos contemporains en faveur des associations charitables, d'éducation ou scientifiques, a plus besoin d'être excitée que retenue; il n'y a pas à craindre que la mesure soit passée en ce sens.

Et, pour le dire en passant, prétendre limiter l'avoir de ces associations aux seules cotisations de leurs membres, ou aux aumônes journalières, en prohibant les plus grands dons, les legs et enfin toute fortune assise et établie, c'est les vouloir mettre souvent en pénible situation. Les cotisations peuvent être très variables, les dons le seront plus encore, tandis que les besoins qu'il faut contenter sont assez constants; souvent même, lorsqu'il s'agira par exemple d'une société charitable, les besoins croîtront alors que diminueront les ressources. Pourquoi interdire aux associations de faire un fonds pour s'assurer quelque revenu destiné à garantir la durée de l'œuvre entreprise, comme lorsqu'il s'agit d'un hôpital ou d'une univer-

sité, et pourquoi défendre aux personnes bien disposées de faire dans ce but de généreuses donations ?

Notre législation cependant est hostile aux associations en ce qui touche leur patrimoine plus encore qu'en ce qui concerne leur droit de s'établir. Quelques-unes ont forcément ce patrimoine : ce sont les associations commerciales ou civiles ayant un but lucratif. Elles ne pourraient en effet exister sans cela : une compagnie de chemin de fer doit avoir la propriété de son matériel et de son réseau (au moins la propriété à temps) ; une société industrielle doit être propriétaire des bâtiments et de l'outillage nécessaire à son industrie ; elle doit avoir un fonds de roulement, etc. Ces diverses propriétés ne peuvent faire partie du patrimoine des sociétaires ; sans cela on aurait à craindre l'action des créanciers et celle des héritiers ; elles sont donc bien à l'association.

Cette propriété encore serait peu utile si l'association ne jouissait des droits civils nécessaires pour en user : droit d'acheter et de vendre, de passer des baux et d'hypothéquer, d'agir en justice, etc. Aussi reconnaît-on ces droits aux sociétés en question.

Une autre sorte de sociétés peut posséder, quoique d'une manière limitée, c'est l'association professionnelle. La loi de 1884 qui a rendu légales ces associations, leur a permis d'avoir les immeubles nécessaires à leurs réunions, bibliothèques et cours professionnels. Il ne leur est pas permis de recevoir à titre gratuit, au moins doit-on le conclure du silence de la loi.

Les autres associations, et ceci comporte toutes celles qui n'ont pas un but lucratif : associations charitables, littéraires, d'étude, d'enseignement, d'assurance, etc., même autorisées, ne peuvent posséder que si le gouvernement le leur permet tout exprès et il le fait en les déclarant « d'utilité publique ». Mais cette déclaration, outre qu'elle est ou accordée ou refusée arbitrairement et si elle est concédée, toujours révocable sans motif, est si difficile à obtenir que sur plusieurs milliers de sociétés de secours mutuels, une dizaine seulement ont pu l'avoir : ces sociétés pourtant sont vues avec faveur.

Cette reconnaissance même ne confère que des droits assez limités. Le principal avantage est de rendre les sociétés qui l'ont obtenue capables de recevoir des dons et surtout des legs ; et cependant il faut à chaque legs une permission spéciale d'accepter ; les pouvoirs publics peuvent, et ils le font volontiers, n'autoriser l'acceptation que d'une partie de la libéralité. Ils interviennent encore dans l'administration du patrimoine social, surtout lorsqu'il comprend des immeubles.

Il est permis, sans même recourir, comme on le pourrait faire, aux exemples tirés de l'étranger, de réclamer une législation moins restrictive du pouvoir de posséder pour les associations privées. C'est à cette condition seulement qu'elles pourront produire les bons effets qu'on est en droit d'en attendre.

HUBERT-VALLEROUX.

Bibliographie.

Il existe peu d'ouvrages traitant du principe même et de la théorie de l'association. Voici ceux qui, par leur partie générale, se rapprochent le plus de cet objet.

TROPLONG, *Du contrat de société*, Paris, 1843, 8°, dans la préface. — FRIGNET, *Histoire de l'association commerciale jusqu'aux temps présents*, Paris, 1868, 8°. Exposé rapide, mais complet et curieux, des diverses formes d'associations ayant un but lucratif chez les différents peuples. — ÉMILE WORMS, *Sociétés humaines publiques et privées*, Paris, 187[illegible], 8°. — *La liberté d'association à travers les âges*, Paris, 1887, 8°. Dans le premier ouvrage l'auteur compare les sociétés publiques : communes, départements, états avec les associations fondées par les particuliers et s'efforce de montrer qu'elles sont au fond constitués de même manière et obéissent aux mêmes règles. Le second ouvrage donne de curieux renseignements sur la situation faite par nos lois à diverses époques aux associations privées, ainsi que sur la législation de diverses nations étrangères concernant les mêmes associations. — J. VAN DER HEUVEL, *La liberté d'association et la personnalité civile*, Bruxelles, 1882, 8°. — *De la situation légale des associations sans but lucratif en France et en Belgique*, Paris et Bruxelles, 1884, 8°. Ces ouvrages, le dernier surtout, sont ceux où l'on trouve examinée de la manière la plus complète la question de savoir quel traitement les gouvernements doivent faire aux associations privées sans but lucratif et surtout dans quelles mesures et à quelles conditions ils leur doivent reconnaître un patrimoine. L'auteur est partisan de la liberté, et du droit d'association ; il combat les empiètements des pouvoirs publics et réfute les auteurs qui les réclament. On trouvera dans son second ouvrage un résumé des doctrines belges, allemandes et de celle des jurisconsultes français sur la question, avec l'indication des législations existantes et de nombreuses sources.

L'importance de ces questions a fait publier, en outre, depuis douze ans surtout, un assez grand nombre de livres, brochures (presque toutes thèses de doctorat en droit) et d'articles de revues qui traitent la question à peu près uniquement au point de vue légal ; on n'a pas cru devoir les énumérer ici.

ASSOLEMENT. — V. Cultures.

ASSURANCE.

SOMMAIRE

Division du sujet [1].

1. Les matières relatives à l'assurance ne pouvaient sans confusion être toutes traitées sous un même titre.

Nous les avons divisées en quatre parties distinctes. On trouvera sous les mots :

ASSURANCE (*Étude générale*), une étude d'ensemble sur la question.

ÉTAT (*Intervention de l'*) *en matière d'assurance*, une étude sur les théories émises et les applications tentées [illegible].

POLICES D'ASSURANCE, la technique de l'assurance : [illegible] raisons, tarifs, tables, législation, etc.

MUTUALITÉ, une étude sur le but et l'organisation des sociétés d'assistance et de secours mutuels dans les divers pays.

ASSURANCE Étude générale[1].

SOMMAIRE

I. GÉNÉRALITÉS SUR L'ASSURANCE.

1. L'assurance considérée dans son but, dans ses procédés, dans ses résultats. — Définitions.

La notion de l'assurance est multiple et susceptible d'être très diversement définie, suivant qu'on envisage son but, ses procédés ou ses résultats. On peut voir dans l'assurance un acte de prévoyance, une opération scientifique ou une institution économique: elle est à la fois l'un et l'autre et l'on n'en peut donner une notion complète qu'après l'avoir considérée successivement sous ses trois faces.

Et d'abord, l'assurance s'impose un but de prévoyance, celui de procurer la réparation de certains désastres dont l'homme est menacé dans ses biens, sa santé et sa vie. Nous préciserons dès le début la portée exacte de son action, en disant qu'elle ne vise pas toutes les infortunes, mais celles-là seulement qui sont incertaines soit quant à leur réalisation même, soit quant à la date où elles se produiront et dont les conséquences se traduisent par un dommage appréciable en argent. L'assurance d'ailleurs ne peut combattre les désastres qu'elle tend à réparer et, bien qu'elle poursuive la compensation du dommage qui en résulte, elle est impuissante à annihiler ce dommage ou même à le diminuer; elle se borne à en alléger le poids en en modifiant l'incidence.

La plupart des maux qui nous menacent sont imprévus et irréguliers dans leurs manifestations, c'est ce qui les rend surtout préjudiciables et redoutables. L'assurance les atténue singulièrement en les dépouillant de cette incertitude et de cette irrégularité; pour cela, elle en divise les effets, les distribue en un grand nombre de doses susceptibles d'être précisées à l'avance et d'un poids presque insensible. On a très heureusement exprimé cette action en disant qu'elle substitue le rapport d'étendue au rapport d'intensité. Ainsi fractionnés, les dommages deviennent faciles à réparer, car il est possible de préparer d'avance les éléments de cette réparation. L'assurance est, de la part de celui qui en use, un acte de prévoyance; considérée comme institution, elle est *une organisation de la prévoyance en vue de remédier à la destruction des capitaux par une cause fortuite*.

Pour arriver à ses fins, l'assurance doit s'appuyer sur des lois générales, appliquer des règles, établir des calculs; aussi l'a-t-on quelquefois présentée comme une science ayant ses principes, sa méthode, ses formules. Cette vue pourrait être discutée; bornons-nous à constater que l'assurance emprunte aux sciences mathématiques et la base sur laquelle elle s'appuie et les procédés qui lui permettent d'atteindre son but. Nous étudierons plus loin cette base et ces procédés, mais, pour qualifier dès maintenant l'assurance à ce point de vue, nous indiquerons sommairement l'opé-

ration scientifique en laquelle se résout toute opération d'assurance.

Rappelons que le but est de fractionner en un certain nombre d'éléments prévus et fixés d'avance les effets d'un dommage incertain. On sait que la valeur actuelle d'un capital à terme est moindre que sa valeur nominale et qu'elle peut être calculée par rapport à celle-ci par une opération appelée escompte; la différence entre les deux valeurs sera plus grande encore si l'existence de ce capital est subordonnée à l'événement d'une condition aléatoire. Le calcul des probabilités est appelé à donner le moyen de déterminer la valeur certaine d'un capital aléatoire. L'assurance applique ce procédé aux pertes pouvant résulter de cas fortuits. Le dommage à réparer est une valeur à terme, soumise à un élément d'incertitude soit dans sa quotité, soit dans son échéance, soit même dans son exigibilité; elle le réduit de sa valeur nominale à sa valeur réelle et actuelle: c'est là l'opération fondamentale qui constitue essentiellement l'assurance. Dans sa notion scientifique, *l'opération d'assurance est donc la transformation d'un dommage possible en sa valeur actuelle, en raison de son importance et de sa probabilité.* Cette opération se pratique généralement en vertu d'un contrat intervenu entre une ou plusieurs personnes — assureur — s'obligeant à faire cette transformation au profit d'autres personnes — assuré.

On verra plus loin que l'opération d'assurance n'est susceptible d'une application utile que si elle est faite simultanément pour un grand nombre de dommages possibles de même nature. Un certain nombre de valeurs étant réunies, chacune subit un prélèvement égal à la valeur actuelle du dommage auquel elle est exposée; la somme de ces prélèvements servira à faire la compensation des dommages occasionnés par le sinistre prévu: on procède donc par une solidarisation des valeurs relativement au risque et l'on aboutit à une mise en commun des pertes. Ainsi envisagée dans son résultat, *l'assurance est la répartition entre plusieurs valeurs assujetties à un même risque, chacune pour une partie en rapport avec son risque, des diminutions éprouvées par celles que frappe le sinistre dont elle a pour but de neutraliser les effets.*

Cette vue est conforme aux résultats économiques de l'assurance, mais elle offre l'inconvénient de ne pas mettre en relief le mobile de prévoyance qui est l'origine et la raison d'être de l'assurance. Nous préférons donc considérer l'assurance sous sa forme la plus habituelle d'institution sociale comportant la réunion d'un grand nombre de personnes soumises à un risque de même nature; chacune verse dans un fonds commun une somme égale à la valeur actuelle du dommage auquel elle est exposée; le capital ainsi constitué est affecté à la compensation des pertes éprouvées par ceux des coparticipants qu'atteint le sinistre prévu. On peut ainsi considérer l'assurance comme fonctionnant par l'association d'un grand nombre d'efforts individuels; elle n'est plus seulement un organisme dont l'action toute passive se bornerait à une répartition des pertes, son rôle devient plus actif: provoquer l'épargne et lui assigner un but, fixer la part de chacun dans l'œuvre commune selon les règles d'une juste proportionnalité, recueillir ces éléments épars pour en former des capitaux et rétablir dans leur intégrité les patrimoines frappés par le sort. Nous sommes ici en présence d'un mécanisme de concentration de fonds d'épargne et de reconstitution de capitaux. C'est sous cette forme d'association que l'assurance produit les effets qu'on est en droit d'en attendre; elle revêt alors le triple caractère d'une institution de prévoyance, d'une organisation financière et d'une force économique douée d'un pouvoir énergique de réparation.

Comme conclusion à ces considérations générales et pour réunir dans une vue d'ensemble les différents aspects que nous venons d'examiner, nous dirons que *l'assurance est la reconstitution, provoquée et rendue facile par un fractionnement fondé sur les lois de la probabilité, des valeurs détruites par l'effet de circonstances impossibles à déterminer d'avance.*

II. BASE SCIENTIFIQUE DE L'ASSURANCE.

2 Nécessité d'une base de prévision.

L'opération d'assurance telle que nous l'avons définie, c'est-à-dire la transformation en une valeur actuelle et certaine d'une valeur éventuelle, suppose une évaluation préalable de la valeur qui doit être transformée.

La science, notamment la statistique, fournit à l'assureur le moyen de mesurer avec une suffisante précision l'importance des chances auxquelles il se soumet. Nous aurons l'occasion, en étudiant la technique de l'assurance, de voir comment se pratique cette opération préliminaire. Bornons-nous ici à constater la nécessité d'y procéder d'une façon raisonnée, c'est-à-dire suivant une méthode ayant pour base des principes certains.

L'appréciation scientifique de l'éventualité emprunte ses principes à la théorie de la probabilité et sa méthode à la statistique. Jetons-y un rapide coup d'œil.

3. La probabilité. — La statistique. — Les tables.

La théorie de la probabilité est l'ensemble des principes sur lesquels s'appuie le calcul des chances favorables ou défavorables à la réalisation d'un événement incertain.

Ces principes peuvent se résumer en celui-ci : que dans une série d'événements indéfiniment prolongée, l'action des causes régulières et constantes doit l'emporter à la longue sur celle des causes irrégulières. (Laplace.) De cette prépondérance des causes constantes sur les causes accidentelles il résulte que, pour un grand nombre d'éléments homogènes et dans une unité de temps déterminée, la proportion des accidents aux événements normaux approche d'un *rapport constant.*

Appliqué à l'assurance, ce principe peut s'exprimer de la façon suivante : Si l'on groupe un grand nombre de risques de même nature soumis à des circonstances analogues, la réalisation de l'événement redouté ne se produira dans un temps donné que pour une *fraction constante* de l'ensemble des valeurs mises en risque. Ces principes sont assez clairs pour ne pas exiger de plus amples développements.

C'est sur cette théorie de la probabilité que la statistique fonde sa méthode et édifie ses calculs. Elle groupe les événements de même nature, constate les variations de leur périodicité, fixe les limites extrêmes entre lesquelles se produisent les différences, en mesure l'amplitude, c'est-à-dire l'écart et détermine « le point relativement fixe autour duquel les différences oscillent »; ce point fixe, c'est la *moyenne, le rapport constant* dont nous venons de parler.

L'autorité de la moyenne augmente avec le nombre des éléments observés; elle dépend absolument de l'homogénéité des conditions et son utilité pratique est d'autant plus grande que l'amplitude des oscillations est plus restreinte.

L'observation, scientifiquement conduite conformément aux principes et à la méthode que nous venons d'indiquer, accuse dans la plupart des phénomènes physiques et sociaux une frappante régularité; telle est le fondement sur lequel s'appuie toute opération d'assurance. Il en résulte en effet que l'observation scientifique des faits accomplis peut, le plus souvent, servir de base à des prévisions pour l'avenir. Les résultats fournis par la statistique ont été disposés en tables dont on a dit qu'elles sont les formules des lois du hasard; formules empiriques, il est vrai, de lois qui nous restent inconnues, mais qui suffisent à fournir l'expression numérique de la périodicité des faits observés.

4. Valeur et emploi des tables.

Les tables édifiées sur les données fournies par l'observation scientifique sont une base précieuse et indispensable, il faut cependant mesurer la portée et l'autorité qu'on peut leur attribuer.

Les calculs de la statistique supposent que les événements observés se sont produits dans des circonstances identiques et que ces circonstances resteront permanentes dans l'avenir. Or, rien n'est plus éloigné des faits que cette double hypothèse de l'homogénéité et de la stabilité des conditions.

D'une part, les événements réunis par l'observation se sont produits dans des circonstances très diverses. Sans doute, un certain nombre d'entre elles, et des plus importantes, leur sont communes : ce sont celles qui ont été prises pour termes d'assimilation dans l'opération du groupement; mais il s'en trouve d'autres dont on n'a pu tenir compte et qui sont spéciales à chacun des faits observés. L'identité des conditions sur laquelle le statisticien a appuyé ses calculs n'a pu être qu'une identité moyenne, et l'on verra bientôt comment l'assureur tient compte de ce fait.

D'autre part, ces conditions sont supposées devoir rester constantes alors qu'en réalité, elles sont essentiellement variables. Le temps apporte, en effet, d'incessantes modifications dans les milieux où se produisent les faits et de cette instabilité résulte tantôt l'atténuation de certaines chances, tantôt l'apparition de chances nouvelles. Ainsi, l'évolution progressive, continue de la science et de la civilisation fait disparaître chaque jour certains risques et en provoque de nouveaux. Les progrès de l'hydrographie, par exemple, donnent au marin une sécurité nouvelle, mais la navigation à vapeur lui crée de nouveaux dangers. Les chances d'incendie sont diminuées par les progrès des constructions, augmentées par les systèmes nouveaux d'éclairage et de chauffage; il en est ainsi dans toutes les branches de la vie sociale.

Malgré son caractère scientifique, la statistique est donc pour les opérations d'assurance une base essentiellement mobile. Les tables ne sauraient conserver leur autorité qu'à la condition d'être soumises à une incessante revision, malgré laquelle, à cause de la nature de l'instabilité que nous avons décrite, elles sont encore condamnées à une inévitable imperfection. L'assurance peut y chercher des indices, elle n'y trouverait pas un critérium. L'assureur se verra souvent en présence de certaines modifications survenues dans les conditions et devra compter avec ces chances

nouvelles que la statistique n'aura pas mesurées. Son expérience personnelle et sa circonspection pourront seules suppléer à cette insuffisance.

Supposons cependant une statistique bien dressée et tenue aussi près que possible de la réalité par une supputation exacte et journalière des circonstances générales, quel emploi fera-t-on des données qu'elle fournit? Les tables fournissant la proportion de sinistres à prévoir à un nombre donné de valeurs engagées, la probabilité réelle de chaque valeur pourra être déterminée; mais, comme toute moyenne, elle s'écartera toujours dans un sens ou dans l'autre des résultats réels. Chaque valeur assurée apporte en effet, ainsi que nous l'avons vu, son contingent spécial de chances favorables ou défavorables, sa probabilité spéciale, en un mot, qu'il sera dès lors nécessaire d'évaluer individuellement en la rapportant à la probabilité moyenne prise pour unité. La pratique ne permet cette adaptation que dans une mesure insuffisante, mais l'autorité du principe général émis plus haut n'en subsiste pas moins.

III. THÉORIE DES OPÉRATIONS D'ASSURANCE.

5 Division du sujet

L'assurance suppose pour chaque opération individuelle : une valeur assurée, un risque, le prix de l'assurance, la garantie qui couvre la valeur assurée, enfin l'indemnité de compensation au cas de réalisation du risque prévu. Il est nécessaire d'étudier successivement le caractère et le rôle de chacun de ces éléments.

6 La chose assurée.

L'assurance ayant pour but la réparation pécuniaire d'un dommage éventuel, la matière de l'assurance peut être aussi diverse qu'il y a de façons différentes de subir une perte ou un dommage, à la double condition que la perte soit soumise à une chance quelconque et que le préjudice éprouvé soit appréciable en argent. Par suite, toute valeur susceptible de destruction ou de diminution peut théoriquement faire l'objet d'une assurance. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que cette valeur soit fixe dans sa quantité ou même qu'elle existe dans sa réalité au moment de la stipulation; rien dans la nature de l'assurance ne s'oppose à ce que la garantie couvre une valeur variable, ou encore non existante, ou même éventuelle. Enfin, l'assurance peut porter sur la totalité ou sur une portion seulement de la valeur mise en risque. Tout cela, répétons-le, théoriquement. Mais en réalité, l'assurance n'est pratiquée que pour certaines catégories très limitées de valeurs; toutefois, cette institution qui s'est tardivement organisée est loin d'avoir pris tous les développements qu'elle est appelée à recevoir; il appartient à l'économie politique de rechercher les accroissements qu'elle comporte.

Aux yeux de la science, la possibilité ou l'impossibilité pratique d'assurer une valeur quelconque proviennent non de la nature de cette valeur, mais des caractères que présente le risque auquel elle est soumise (voir § 7). Il serait donc superflu de s'attarder à rechercher, dans l'infinie variété des valeurs, celles qui sont susceptibles de se prêter aux combinaisons de l'assurance; il suffira, pour l'exposé théorique que nous faisons ici, de les classer par groupes de la façon suivante : 1° les capitaux incorporés dans des objets réels non seulement susceptibles d'usure, de dégradations, de dépérissement ou de destructions, mais encore sujets à perdre temporairement ou définitivement leur faculté productive; 2° les actions, droits et créances actives que l'on peut avoir sur autrui, sujets au risque de non remboursement; 3° les créances passives, dettes, garanties, les actions dont on peut être passible, les conséquences pécuniaires des responsabilités que l'on peut encourir; 4° enfin l'homme — le premier et le plus productif des capitaux, — sujet à tant de risques dans sa personne, sa santé et sa vie.

L'énumération qui précède devant recevoir les éclaircissements nécessaires dans l'étude spéciale que nous ferons des applications de l'assurance (V. POLICES d'*assurance*), — nous nous bornerons ici à de courtes observations sur un point offrant un intérêt scientifique particulier et relatif à la possibilité de couvrir par l'assurance le risque de disparition de la productivité des capitaux.

Cette possibilité a été contestée en vertu du principe juridique d'après lequel l'assurance ne doit jamais devenir une cause de profit pour l'assuré. En réalité, la proscription du lucre ne ferait pas obstacle à la garantie dont nous parlons. Dans toute entreprise de production, la disparition du produit n'emporte pas seulement le bénéfice du producteur, mais encore les valeurs consommées pour arriver à la production : matières premières, rémunération du travail et du capital engagé, frais généraux, en un mot toutes les avances diverses dont l'ensemble constitue le prix de revient. La garantie du produit couvrirait donc bien réellement une perte et l'assurance serait bien un contrat d'indemnité pour toute la part du produit composée des éléments énumérés.

Au surplus, il serait très contestable que la garantie du bénéfice net fît perdre à l'assurance son caractère de contrat d'indemnité. Les raisons qui ont fait proscrire par le code de commerce l'assurance du fret maritime et du profit espéré de la marchandise, — cette prescription est souvent éludée dans la pratique et a été abandonnée par les législations étrangères, — paraissent tirées de l'incitation à la fraude qui en pourrait résulter. Il est incontestable que l'assurance du bénéfice net aurait pour effet de grossir, en bien des cas, le risque de la faute personnelle à l'assuré ; néanmoins cette difficulté spéciale ne se produirait pas en toute circonstance et pourrait souvent recevoir une solution pratique. L'assurance de la productivité des capitaux n'est en elle-même ni irrationnelle ni anti-économique, elle n'a non plus rien d'incompatible avec la notion de l'assurance.

7. Le risque.

Toute la théorie de l'assurance repose sur la notion fondamentale du risque.

La somme jusqu'à concurrence de laquelle une valeur est assurée, est une limite posée à l'obligation de l'assureur ; ce chiffre représente donc l'étendue possible du péril de l'assureur ; c'est la valeur nominale de son obligation. Cette valeur est éventuelle et aléatoire; mais, à raison même de l'élément de hasard qu'elle implique, elle peut être, si on l'en dépouille, réduite à une valeur actuelle et certaine ; celle-ci, dès lors, n'est plus l'étendue possible du péril de l'assureur, mais la mesure exacte et actuelle de ce péril et prend le nom de *risque*. On ne saurait préciser avec trop de soin la signification de ce terme. Dans son sens habituel, il s'applique à un péril dans lequel entre l'idée du hasard ; en matière d'assurance, le risque s'entend du péril que court la valeur assurée et dont l'assureur prend la charge, mais après élimination de tout élément de hasard. Le risque n'est donc que l'obligation de l'assureur dépouillée de tout caractère aléatoire. Ainsi se trouve expliquée et justifiée la très exacte définition qu'en a donnée M. Chaufton : *Le risque est la valeur actuelle du dommage possible*.

L'évaluation du risque est nécessaire pour que l'assureur puisse apprécier avec certitude le poids réel de l'éventualité dont il se charge et en calculer le prix ; de plus, elle permet à l'assuré de vérifier s'il a intérêt à la transformation de l'aléa en prime constante. Voyons comment se fait cette évaluation.

L'éventualité est la résultante d'un ensemble d'éléments susceptibles de varier et, par suite, d'aggraver ou d'alléger le péril de l'assureur. Ce sont : 1° le chiffre de la valeur assurée, — 2° la probabilité du sinistre, — 3° son intensité probable, — 4° la durée de l'assurance. Chacun de ces éléments, dont la combinaison constitue le risque, doit être examiné et évalué séparément.

1° Et d'abord, l'obligation de l'assureur dépendra de l'*importance de la valeur mise en risque*. Cette valeur faisant l'objet du calcul de réduction dont il s'agit, il est hors de doute qu'elle doive être déterminée et connue d'avance, soit que le chiffre fixé exprime réellement le montant de la perte possible, soit, si ce montant est inconnu, qu'il n'ait d'autre but que de poser une limite à l'obligation de l'assureur et de permettre à celui-ci la transformation en dehors de laquelle toute notion d'assurance disparaît. Il suit de là que l'assurance d'une valeur non susceptible d'être déterminée avec une approximation suffisante, c'est-à-dire l'assurance illimitée, serait rationnellement impossible et ne constituerait qu'une opération de jeu.

2° Le péril de l'assureur dépend encore de *la probabilité du sinistre;* nous avons vu comment cet élément du risque est apprécié et coté spécialement pour chaque valeur par comparaison avec la probabilité moyenne fournie par les tables.

3° La probabilité du sinistre n'est pas toujours le seul élément de hasard qui entre dans la composition du risque ; l'événement malheureux ou le cas imprévu peuvent en effet ne détruire que partiellement la valeur assurée et, par suite, l'importance du dommage peut varier depuis la perte insignifiante jusqu'à la perte totale. Il faut donc évaluer l'*intensité probable du sinistre* ou le montant probable du dommage ; c'est encore ici une probabilité pour laquelle les tables ne fournissent que des éléments très incomplets d'appréciation. L'évaluation de ce facteur réclame toute la perspicacité et toute l'expérience technique de l'assureur.

4° Enfin *la durée de l'assurance* est un élément connu et qui, de plus, est éliminé dans nombre d'assurances par la réduction de l'opération à une durée d'un an. L'élimination de la durée n'est pas imposée par la nature même de ce facteur qui n'ajoute aucune difficulté à l'appréciation des risques ; elle a pour but de prévenir l'inconvénient provenant de la variation des circonstances qui entourent le risque. Les données statistiques n'étant applicables qu'à des conditions identiques et permanentes, la probabilité déduite des tables se trouverait faussée par tout changement survenu dans ces conditions. Il arrive fréquemment que des variations se produisent ; dans certains cas même, comme

dans les assurances sur la vie, elles affectent un caractère de nécessité et de continuité, d'où résulte un risque dit progressif. L'assureur ne peut dès lors se prémunir contre ces variations des risques qu'en limitant l'assurance à une année, durée pendant laquelle le risque peut être réputé stationnaire. L'assurance de longue durée n'est en réalité qu'une série d'assurances d'un an.

En résumé, le risque est la résultante des quatre conditions que nous venons d'examiner; il peut être exprimé en fonction de ces éléments, comme le produit de quatre facteurs, par la formule suivante : risque = somme assurée × probabilité × intensité × durée de l'assurance.

La réduction de cette formule donne un rapport qui est une fraction du capital mis en risque et qui exprime la valeur actuelle du dommage possible.

Cependant, il y a loin, en assurance, de la théorie à la pratique. Nous avons dit pourquoi, bien qu'appuyée sur une base rationnelle, l'appréciation du risque ne peut être qu'approximative, et qu'une grande part dans cette évaluation est laissée à l'expérience personnelle et au discernement de l'assureur. Celui-ci est dès lors en danger de s'écarter notablement de la réalité; de là, pour lui, la nécessité de se couvrir contre les chances mauvaises et de garder que leur part ne devienne prépondérante dans l'ensemble des hasards qu'il assure. Pour cela, il s'astreint, dans la pratique, à certaines mesures de prudence, précautions indispensables soit contre ses propres erreurs, soit contre la part irréductible d'aléa que contient le risque mieux apprécié. Il y a donc, à côté de la science et de la théorie, un art de l'assurance, qui a ses procédés techniques et ses règles spéciales. Plusieurs de celles-ci ne sont, en réalité, que l'application de principes qui doivent présider à la direction de toute organisation financière; mais il en est de plus spéciales qu'il faut indiquer, car elles sont fondamentales dans la pratique de l'assurance; elles ont pour but d'éviter que les chances qui subsistent dans chaque risque ne se multiplient entre elles ou ne coïncident avec d'autres conditions qui contribueraient à aggraver le péril de l'assureur.

Tel est le cas de l'assurance d'une valeur trop élevée. Les assureurs s'imposent généralement une limite au delà de laquelle ils n'acceptent d'opérations que moyennant certaines précautions spéciales qui ont pour but la *limitation du risque*. Ou l'assureur fait couvrir par un nouvel assureur une partie du risque dont il s'est chargé (*réassurance*); ou la valeur mise en risque est garantie par plusieurs assureurs simultanément, soit pour des fractions déterminées (*coassurance*), soit sans fixation de la part du risque respectivement garantie par chaque assureur (*double assurance*); enfin, de son côté, l'assuré peut faire garantir par un nouvel assureur l'efficacité d'une première assurance (*assurance de solvabilité*).

L'agglomération des risques est généralement une opération favorable à l'assureur en ce que, les risques se distribuant mieux, un libre essor est laissé au jeu des compensations; mais il en est autrement dans certains cas. Cette agglomération est un danger quand les risques sont entre eux dans un lien de solidarité tel que la réalisation d'un sinistre puisse ne pas se produire isolément, mais en entraîner d'autres, soit par voie de conséquence nécessaire, soit par concomitance habituelle. Deux opérations inverses s'imposent à l'assureur : il doit *grouper les risques indépendants* et *diviser les risques solidaires*. Il n'assurera, par exemple qu'une partie de la cargaison d'un navire, il évitera ce qu'en matière d'assurance contre l'incendie il appelle des risques contigus et communiquants, ou encore il n'assurera contre la grêle qu'en « divisant les régions ».

La pratique de l'assurance impose l'*exclusion des risques* qui ne se prêtent ni à une limitation ni à une division suffisantes. La plupart des fléaux de l'agriculture, inondations, gelées, maladies, insuffisance des récoltes, etc., sont dans ce cas; malgré les précautions dont nous venons de parler, l'assurance contre la grêle et celle contre la mortalité des animaux présentent des aléas redoutables qui en entravent le développement; il est essentiel d'observer que, si l'assurance est plutôt applicable à l'accident isolé qu'à l'accident généralisé, cette distinction n'est pas absolue. Tout au moins, l'impuissance de l'assurance contre les désastres plus ou moins multipliés n'a pas sa cause dans une impossibilité résultant de la nature même de l'opération d'assurance, mais, pour une grande part, dans une insuffisance des travaux statistiques. L'assurance et la statistique ont encore de grands progrès à accomplir, dont il est permis d'attendre d'importants résultats. Nous n'en voulons pour indice que l'assurance des personnes contre *le risque de guerre*. Longtemps, ce risque a été universellement exclu des opérations d'assurance; après les essais hardis qui ont été faits aux États-Unis pendant la guerre de Sécession, la garantie de ce risque est aujourd'hui passée dans la pratique de l'assurance en Angleterre, en Allemagne, en Autriche et en France.

Le risque de la faute personnelle de l'assuré semble se refuser à toute évaluation et, par suite, à toute opération d'assurance. Cependant la faute est, à des degrés très divers, une des causes les plus fréquentes de sinistres. Notamment, la part des incuries ou imprudences dans les accidents et dans bien d'autres sortes de sinistres est telle qu'il est pratiquement impossible de subordonner la garantie à l'exclusion absolue de ce risque. Il est généralement admis que l'assurance couvre toute faute à l'exception de celle qui justifierait l'application extrême de l'ancienne formule : *quæ dolo æquiparatur*. Par cette raison, et aussi à cause de la difficulté où se trouve l'assureur de prouver la faute lourde ou même le dol lorsqu'il est soupçonné, la probabilité de la faute personnelle, c'est-à-dire la moralité, la situation ou les antécédants de l'assuré entrent souvent comme éléments d'appréciation dans le calcul du risque.

L'assureur ne se contente pas d'exclure les risques qui ne lui paraissent pas susceptibles de garantie, il n'assure pas aveuglément ni indistinctement tous les autres, il fait une *sélection des risques*. Il est en effet des risques qui offrent peu d'aléa et qu'il recherche comme étant de « bons risques »; d'autres — les « risques médiocres ou mauvais » — lui semblent plus ou moins dangereux : il refuse ceux-ci, ou tout au moins cherche-t-il, dans la composition de ses groupes, à augmenter la proportion des bons risques. Ce choix, s'il est bien entendu, exerce une influence considérable sur les résultats des entreprises d'assurances. Il s'est produit en France, il y a quelques années, une véritable éclosion d'entreprises nouvelles qui ont toutes complètement échoué; les *bons* risques étaient accaparés par les anciennes et puissantes compagnies, les nouvelles ont dû se contenter de risques de qualité inférieure; de plus, leurs frais généraux se sont répartis sur un nombre bien moindre d'affaires; il est probable que pendant longtemps il en sera de même.

L'efficacité de l'assurance repose tout entière sur l'évaluation individuelle et la limitation de chaque risque et, dans l'ensemble des opérations faites par un assureur, sur une sage distribution et une sélection prudente des risques garantis.

8. Le prix de l'assurance.

Le prix de l'assurance, appelé généralement *prime* ou *cotisation*, est la valeur nécessaire pour mettre l'assureur à même de remplir son obligation. La notion du prix ressort de la définition que nous avons donnée de l'opération d'assurance : l'assureur prend à sa charge une valeur *éventuelle* moyennant le payement par l'assuré de la valeur *actuelle* correspondante. Il y a identité entre les deux notions du prix et du risque : ce risque est une valeur; le prix, l'expression de cette valeur en une somme d'argent; l'équation entre les deux est absolue.

Dans la pratique, le risque ne pouvant être calculé mathématiquement, la fixation du prix comporte un certain arbitraire; la part irréductible d'aléa que nous avons dit subsister après l'évaluation du risque, peut notamment justifier un certain relèvement du prix de l'assurance. On verra ailleurs que, dans un certain nombre de compagnies d'assurances sur la vie, la prime est même systématiquement tenue au-dessus du risque pour éviter toute éventualité fâcheuse, mais qu'une portion de cet excédent est restituée plus tard aux assurés sous forme de *participation aux bénéfices*.

La valeur du risque ne suffit pas d'ailleurs à établir le véritable prix de revient de l'opération : le prix du risque ne correspond qu'à la valeur de la matière première employée dans toute entreprise de production. A cette valeur il faut ajouter les frais généraux, comprenant notamment les frais de gestion de l'entreprise, les impôts prélevés par le fisc et la rémunération du capital employé, s'il y en a un; il faut y joindre en outre les bénéfices auxquels peut légitimement prétendre l'assureur pour les services qu'il rend, bénéfices suffisants pour permettre la constitution du capital de réserve nécessaire à toute institution financière. L'évaluation de ces divers éléments donne une certaine latitude à l'assureur pour la fixation de la prime d'assurance, et bien des circonstances font varier le prix auquel il offre sa garantie.

La fixation des tarifs a pu, dans l'origine, être systématiquement exagérée; on ne saurait nier cependant que cela n'ait puissamment contribué à la prospérité financière des premières compagnies fondées au commencement du siècle et, par voie de conséquence, à la propagation et à l'affermissement de l'institution. Aujourd'hui, les entreprises d'assurances se sont assez multipliées et leur expérience est assez longue pour qu'on soit fondé à croire que les conditions faites aux assurés ne dépasseraient pas sensiblement celles que pourrait admettre l'équité la plus stricte sans les exigences du capital engagé, dont la rémunération est, selon nous, hors de proportion avec l'utilité restreinte de son rôle, aujourd'hui que les incertitudes ont disparu et qu'il n'y a plus les mêmes risques d'insuccès à courir.

Quoi qu'il en soit de cette fixation, la valeur du risque en est toujours la base essen-

tielle; et c'est là un principe fondamental, d'où découle cette conséquence absolue que le prix de l'assurance ne saurait en aucun cas descendre d'une façon permanente au-dessous de cette valeur sans créer des conditions destructives de l'assurance.

Deux corollaires découlent encore du même principe. Et d'abord celui-ci que, la durée de l'assurance étant un élément d'appréciation du risque, le prix de ce risque assure l'efficacité de l'opération pour toute la période de temps convenue. En second lieu, le prix du risque est fixe ou variable, ou progressif, comme l'est le risque dans la période considérée.

L'application de ces deux règles se prête, dans la pratique, à diverses combinaisons. Nous avons vu, en parlant de la durée de l'assurance, que le risque est ordinairement supposé stationnaire pendant une année, ce qui donne au prix de l'assurance le caractère d'une annuité. Le prix de l'assurance peut encore être fixé à une somme unique, il représente alors le total des annuités ramenées à leur valeur au comptant par l'escompte à l'intérêt composé. Enfin, l'annuité peut être calculée pour s'étendre à toute la durée de l'assurance ou, pour n'être que temporaire et exigible seulement pendant un certain nombre d'années.

Quel que soit le mode de calcul adopté pour le prix de l'assurance, celui-ci est dû dès le jour où commence le péril de l'assureur; il est habituellement stipulé payable d'avance pour éviter les chances d'insolvabilité ou de refus de payement.

9. La garantie.

De la double notion du risque et du prix de l'assurance decoule celle de la garantie, c'est-à-dire la certitude que le prix du risque met l'assureur dans la possibilité de réparer le dommage. Cette possibilité est soumise à une première et expresse condition, c'est que le prix de l'assurance soit au moins égal à la valeur du risque, cette valeur étant supposée la représentation exacte du dommage probable. Dans ce cas, mais dans ce cas seulement, la valeur mise en risque est bien réellement couverte, c'est-à-dire *assurée* contre son risque. Nous dirons donc que *la garantie résulte de l'équation établie entre le prix et le risque* et que *la valeur est surbordonnée à l'exacte appréciation du risque*. Nous avons montré l'extrême importance de cette évaluation pour l'assureur, nous voyons maintenant que l'assuré n'y est pas moins intéressé; la garantie dont il jouit n'est efficace que si le sacrifice qu'il s'impose est égal au péril réel qu'il impose à l'assureur. Ainsi, une véritable solidarité s'établit entre eux et leurs intérêts se confondent sur ce point.

Nous savons déjà les conditions requises pour qu'ait lieu cette équation qui fait la valeur de la garantie. La théorie de la probabilité ne sera ratifiée par l'expérience que si on l'applique à un grand nombre de cas semblables. L'assurance d'une valeur isolée ne donnerait lieu à une garantie efficace que pour une opération prolongée pendant une durée suffisante pour que le jeu des compensations puisse s'opérer pleinement.

Il est à peine besoin d'ajouter que, si la garantie résulte d'une saine appréciation des risques, elle dépend, par cela même, de l'emploi des précautions à prendre pour le groupement, la division, le choix et la limitation des risques; on sait en effet, que les règles posées à ce sujet ont pour but de conjurer les chances d'évaluations insuffisantes ou erronées.

Enfin, chose capitale, une gestion prudente des fonds réunis par l'assureur complétera l'efficacité des opérations.

Sous la réserve de ces observations pratiques, il faut insister sur ce principe que la valeur assurée trouve sa véritable garantie dans l'équation dont nous avons parlé. C'est, en effet, une erreur très répandue que les capitaux dont une entreprise d'assurance peut disposer en dehors de ceux qui lui sont fournis par la contribution des assurés jouent un rôle important dans l'entreprise. On ne peut contester absolument l'utilité du capital-actions, notamment dans les débuts de l'entreprise, pour faire face aux dépenses de premier établissement, frais généraux pendant la période d'enfance, création et développement d'une clientèle, etc. Mais on doit reconnaître que son utilité diminue au fur et à mesure des développements que prend l'entreprise et qu'il ne joue plus, à un moment donné, qu'un rôle secondaire, qui peut même devenir dangereux. Un capital-actions, serait-il considérable, ne saurait inspirer qu'une confiance des plus restreintes, puisque la garantie qui en résulte reste stationnaire quand le nombre des valeurs assurées va croissant; cette confiance ne serait même qu'une pure illusion destinée à être déçue, si derrière le capital s'abritait une gestion défectueuse ou imprudente.

L'utilité pratique du fonds de réserve formé au moyen de prélèvements sur les bénéfices de l'entreprise peut-elle être plus facilement justifiée? Sans doute, ce fonds a pour but de parer aux imperfections inévitables des opérations, à l'insuffisance des tables ou aux inexactitudes possibles dans l'évaluation des risques; mais c'est aux associés, c'est-à-

dire aux assureurs, qu'il est surtout utile pour répartir les pertes d'un exercice moins heureux, pour éviter les pertes ultérieures possibles, pour garantir, en un mot, les actionnaires contre les atteintes qui pourraient compromettre la productivité ou la conservation du capital engagé. Le fonds de reserve ne présente, au contraire, presque aucune utilité pour l'assuré, si ce n'est d'une manière indirecte, en ce que la constitution de réserves puissantes est une preuve de bonne administration de la société.

Dans les sociétés mutuelles, les associés étant à la fois assureurs et assurés trouvent un supplément réel de garantie dans la constitution d'un fonds de réserve.

En résumé, la solvabilité personnelle de l'assureur ne constitue qu'une garantie supplémentaire dont le rôle est loin d'être prépondérant dans les opérations d'assurance; son importance relative diminue quand s'accroît le chiffre des valeurs qu'elle protège, et elle ne saurait à elle seule soutenir l'efficacité des opérations. La garantie qui résulte du prix des assurances est, au contraire, la seule bonne et durable, sa valeur s'accroît dans la mesure des développements de l'entreprise, par la raison que le nombre et l'importance des sinistres tendent alors à être exactement conformes aux indications de la probabilité. Toutefois son efficacité définitive est subordonnée à une direction prudente et avisée.

Quel sera le moyen de reconnaître si, dans une entreprise d'assurance, la garantie n'est pas illusoire, c'est-à-dire si les risques sont bien appréciés et les tarifs équilibrés? On peut affirmer qu'il est impossible d'avoir un critérium certain de la régularité des opérations d'un entrepreneur d'assurances tout aussi bien que de celles d'un entrepreneur de crédit; on ne peut donc en juger que sur des indices, et encore faut-il se garder de leur attribuer indistinctement une autorité qu'ils ne méritent qu'à des degrés très divers et qui peut être illusoire. Ainsi, le chiffre des capitaux assurés, qui est un élément de prospérité dans une entreprise bien conduite, n'est pas le signe probant d'une bonne gestion. Nous avons dit ce qu'il faut penser de l'utilité, comme garantie, d'un important capital social, alors même qu'il serait tout entier réalisé et placé en valeurs sûres. Le seul indice sérieux et direct de la prospérité d'une entreprise d'assurances paraît être le rapport des engagements aux réserves. C'est un avantage précieux de la concurrence qu'elle invite les compagnies à publier des comptes rendus détaillés de leurs opérations; ces comptes sont d'autant plus clairs que l'entreprise est plus prospère et qu'elle défie les critiques des entreprises concurrentes. Un signe indirect peut s'ajouter à cet indice pour les sociétés par actions, c'est le cours de leurs titres sur le marché des valeurs; ce signe du crédit d'une compagnie prend une assez grande autorité si le cours de ses actions a été en progression constante depuis la fondation.

10. L'indemnité.

L'indemnité est l'obligation de l'assureur devenue exigible par suite de la réalisation du sinistre prévu. Cette obligation consiste dans la réparation pécuniaire du dommage causé par l'évènement à la valeur assurée. Si l'on recherche quels doivent être les principes de fixation de l'indemnité, on trouve qu'ils peuvent être ramenés à quelques notions très simples qu'il suffira d'indiquer en peu de mots.

L'indemnité ne saurait êtré, en aucun cas, supérieure à la somme pour laquelle la valeur atteinte a été assurée; cette somme est en effet, comme on l'a vu plus haut, un maximum posé à l'obligation de l'assureur. L'indemnité peut être égale à ce maximum dans le cas de perte totale de l'objet assuré. Enfin, lorsque le dommage n'est que partiel, le chiffre de l'indemnité est déterminé par l'importance même du préjudice éprouvé.

Cependant le chiffre de l'indemnité ne reste pas toujours incertain jusqu'à réalisation de l'événement et déterminé seulement par la constatation du préjudice éprouvé. Il est des cas où, par suite de convention expresse, l'indemnité est toujours et nécessairement égale au montant de la somme assure; celle-ci n'est plus dès lors une limite posée à l'obligation de l'assureur, mais représente le chiffre même, fixé et convenu d'avance de cette obligation. Cette stipulation est usitée dans les assurances sur la vie.

Ici, la perte matérielle ne paraît pas susceptible d'être fixée par expertise ou par tout autre mode d'instruction; aussi, dans la pratique, la fixation du dommage est-elle purement arbitraire et déterminée par l'effet de la volonté des parties contractantes et, en outre, acquise par le fait même de l'évènement sans qu'il y ait lieu de rechercher si la perte existe réellement ou atteint des proportions moindres que celles prévues. A raison de ces indéterminations, le contrat d'assurance sur la vie, qualifié d'*assurance de somme fixe*, diffère essentiellement de ceux qui concernent les pertes matérielles résultant d'événements malheureux; ces derniers sont dits *assurances de sommes variables*. Cette distinction n'ôte pas aux assurances sur la vie le caractère d'assurances de dommages; on peut considérer,

en effet, qu'elles ont pour objet un capital en formation dont la réalisation est soumise aux éventualités qui menacent l'existence humaine.

En toute autre hypothèse, l'assurance ne porte que sur une somme éventuelle. Si la garantie couvre la totalité de la valeur mise en risque, l'assureur est tenu de la somme nécessaire pour compenser le préjudice; si l'assurance ne porte que sur une fraction déterminée de la valeur, l'obligation de l'assureur sera réduite à une partie proportionnelle du dommage : c'est ce que l'on exprime en disant qu'en ce cas l'assuré reste son propre assureur pour l'excédent. Dans le cas d'une coassurance, l'indemnité est faite par chaque assureur dans la proportion du chiffre de la garantie qu'il a fournie, et dans celui d'une double ou triple assurance, la charge de l'indemnité se répartit par égales parts entre les assureurs qui ont garanti la totalité de la valeur détruite.

IV. MODALITÉS DE L'ASSURANCE.

11. L'assurance individuelle.

L'intervention de deux personnes distinctes et, *a fortiori*, d'un grand nombre de personnes associées n'est pas, en principe, nécessaire à l'opération d'assurance. Bien que l'opinion contraire ait été émise par quelques auteurs des plus compétents, il ne nous paraît pas douteux que l'on puisse être soi-même son propre assureur, c'est-à-dire opérer isolément, suivant une méthode basée sur la théorie de la probabilité et les données de la statistique, pour arriver à la compensation pécuniaire des effets du hasard sur son propre patrimoine.

Bien que, dans la pratique, le fonctionnement de l'assurance aboutisse jusqu'à un certain point au résultat d'une mutualité, c'est-à-dire à la répartition des pertes entre un grand nombre de personnes, il paraîtra surabondamment démontré par les développements qui précèdent que la notion scientifique de l'assurance n'est pas celle d'une mutualité ou d'une association, mais qu'elle consiste essentiellement dans la réduction à une valeur actuelle et réelle d'une valeur éventuelle et qu'elle aboutit à un fractionnement, suivant certaines lois, des conséquences du sinistre. Ce fractionnement facilite la réparation du dommage; peu importe d'ailleurs qu'il soit réparti entre plusieurs personnes ou, pour la même personne, sur un certain nombre d'années et que cette réparation soit faite par le propriétaire de la valeur mise en risque ou par une tierce personne. A la vérité — et nous avons eu soin de faire plus haut cette réserve importante — l'assurance d'une seule valeur ne devient efficace qu'au bout d'une si longue durée que, dans presque tous les cas, l'opération pourra rester incomplète par l'impossibilité où se trouvera l'individu isolé de substituer à un degré suffisant le rapport de durée ou celui de nombre au rapport d'intensité; mais cette observation toute pratique n'infirme en rien la valeur des notions théoriques antérieurement développées; on verra ailleurs (V. État, *Intervention*) que cette distinction prend une importance nouvelle, par les arguments que les partisans de l'assurance par l'Etat prétendent tirer de la doctrine que nous combattons.

L'assurance individuelle et personnelle n'est d'ailleurs pas toujours impraticable, il est même des cas où elle est recommandable.

Nous aurons l'occasion de constater ultérieurement (§ 16) que l'analyse des phénomènes économiques révèle l'existence, à titre accessoire, d'une assurance individuelle latente au fond d'un grand nombre d'opérations industrielles et commerciales.

L'assurance individuelle et personnelle peut être pratiquement et efficacement appliquée comme opération principale par un propriétaire qui met en risque des valeurs en nombre suffisant ou pendant une durée assez longue pour permettre l'application des lois de la probabilité. Tel est le cas de l'Etat pour ses palais, ses manufactures, ses domaines, des grandes companies de chemin de fer ou de navigation pour leurs constructions, leur outillage, la responsabilité résultant de leurs entreprises, et généralement des associations ou des êtres moraux dont l'existence n'est pas limitée et dont l'action s'étend nécessairement sur un grand nombre de risques de même nature.

12. L'assurance à forfait ou par association.

L'entreprise à forfait est un des modes sous lesquels se présente le plus fréquemment la gestion des assurances.

L'entreprise n'est faite par des particuliers que dans les assurances maritimes; la raison en est que le nombre des opérations peut être considérable, que la durée en est généralement très courte et que les risques peuvent être presque indéfiniment fractionnés.

La nature des autres branches de l'assurance semble exiger que l'entreprise soit gérée par une société. En effet, des capitaux assez considérables sont nécessaires pour lancer les opérations et les soutenir dans les débuts; de plus, une société a sur un assureur particulier l'avantage de la durée. Nous avons vu que la conformité des résultats aux indications fournies par les tables est subordonnée à la prolongation des opérations sur

un grand nombre d'années; plus que toute autre, l'assurance sur la vie demande à être poursuivie avec suite pendant de longues périodes; la vie toujours précaire d'un homme isolé n'inspirerait pas la confiance que donne l'existence indéfinie d'une association.

Bien que la loi ne leur impose aucune forme spéciale, les sociétés qui pratiquent l'assurance à forfait se constituent sous la forme anonyme avec un capital dont le chiffre, souvent plus élevé qu'il ne serait nécessaire, a notamment pour objet d'attirer par les apparences d'une grosse garantie la clientèle des assurés.

Formées dans un esprit de gain, elles ont pour premier but d'arriver à une rémunération aussi large que possible du capital employé. Cette circonstance, qui influe notablement sur la manière dont sont conduites leurs opérations, offre des avantages et des inconvénients. La stimulation du bénéfice donne aux sociétés par actions un précieux esprit d'initiative et d'activité; elles ont multiplié les combinaisons les plus diverses pour mettre l'assurance, et notamment celle sur la vie, à la portée de toutes les situations; elles ont perfectionné l'art de l'assurance; enfin elles ont contribué pour une très large part à la propagation de l'institution, et on leur doit l'extension considérable qu'elle a prise au XIXe siècle. Mais ces avantages n'ont pu être obtenus que par des procédés coûteux, et c'est là l'origine de l'un des inconvénients le plus souvent reprochés aux compagnies, le chiffre élevé des commissions données aux agents et, par suite, des frais qui surchargent le prix de revient de l'assurance. Cet inconvénient n'a pas été sensiblement atténué par la concurrence, et les réductions de tarifs qu'elle a suscitées à diverses reprises n'ont pu être faites souvent qu'aux dépens de la sécurité des assurés. Pour obvier à ce danger, les compagnies se forment en syndicats dans le but de maintenir les primes à un prix rémunérateur. On ne peut pas affirmer que ces coalitions soient absolument contraires aux assurés, dont les intérêts seraient compromis par des entreprises de pure spéculation. D'un autre côté, les syndicats produisent certains bons effets, notamment en permettant aux compagnies d'assurer des risques particulièrement dangereux, tels que le risque de guerre, etc.

13. L'assurance mutuelle.

Le mode de gestion des entreprises d'assurance connu sous le nom d'assurance mutuelle est une combinaison de l'assurance individuelle et de l'assurance par association. Un certain nombre de personnes mettent en commun leurs risques et s'obligent à compenser, chacune proportionnellement à son risque, le dommage éprouvé par ceux des associés qui seront atteints par la réalisation du risque prévu. Ici, les assurés se constituent solidairement leurs propres assureurs; toutes les charges et tous les avantages de l'opération se réunissent sur les mêmes têtes.

Chaque associé pris individuellement est assuré pour la somme qu'il met en risque; il doit, à ce titre, une *cotisation* égale à son risque, il jouit de la garantie qui résulte de l'équation établie entre la prime et le risque et se trouve créancier éventuel de la société pour l'intégralité du dommage qu'il pourra souffrir par le fait du sinistre prévu. D'un autre côté, ce même associé est assureur, non seulement de sa propre valeur, mais de l'ensemble des valeurs mises dans la société; il est assureur de cet ensemble pour une proportion égale au risque qu'il a lui-même apporté dans l'association; il est donc tenu dans cette proportion des obligations de la société. Sa cotisation comme assuré se résout en sa part d'obligation comme assureur. Cette part de dette, toujours égale au risque dans la théorie, peut, en réalité, s'en écarter plus ou moins, d'où il suit que la cotisation est variable et que la quotité de cette contribution reste incertaine jusqu'après l'accomplissement des faits[1]. Tels sont les caractères distinctifs de l'assurance mutuelle.

La confusion des rôles d'assureur et d'assuré exclut des sociétés mutuelles toute idée de commerce, de spéculation et, en fait, presque tout esprit de concurrence. L'absence d'un capital à rémunérer réduit les débours-sés aux besoins stricts de l'association, ce qui réalise une économie notable par comparaison avec les dépenses des sociétés d'assurance à forfait.

Mais l'esprit de spéculation et de concurrence se retrouve quelquefois dans l'administration des sociétés mutuelles d'assurance. Il n'y a dans ces combinaisons que la direction qui gagne; les autres, les assurés-assureurs, se règlent entre eux par un équilibre parfait du risque et de la cotisation. Le salaire des agents de la direction atteint parfois des proportions très élevées, en rapport avec le développement des mutualités dont ils ont la gestion. Ces agents deviennent entrepreneurs de gestion et sont à ce titre soumis aux mêmes incitations de spéculation et de concurrence que les autres entrepreneurs.

On a justement comparé les sociétés d'assurances mutuelles à des sociétés coopéra-

1. La variabilité des cotisations est un inconvénient auquel il peut être remédié dans la pratique, ainsi qu'on le verra dans le § suivant.

tives. M. de Courcy, le savant spécialiste qui a peut-être le plus approfondi les questions d'assurance, en a fait, en excellents termes, un ingénieux rapprochement : « L'assurance mutuelle, dit-il, est quelque chose comme la société coopérative. Elle se propose pareillement de se passer du capital afin d'en économiser la rémunération. Le salaire du travail des ouvriers coopérants cesse aussi d'être fixe et devient variable. Il est dans la dépendance des résultats.

« L'usage est assez répandu, dans les assurances mutuelles, de déterminer un maximum de cotisation pour ne pas effrayer les associés. Naturellement, toute limitation de la cotisation limite la garantie des risques. Si la somme des dommages provenant des événements malheureux que, dans tous les genres d'assurance on appelle des sinistres, dépasse le maximum des cotisations, l'indemnité est nécessairement incomplète. Il arrive alors que les assurés regrettent à la fois de n'avoir pas payé le prix du risque par une prime fixe et de n'avoir pas la garantie d'un capital. C'est ainsi que lorsque les sociétés coopératives n'ont pas d'heureux succès, les ouvriers regrettent de n'avoir pas préféré la fixité du salaire. La mutualité a été, pour les asurances, tantôt la forme rudimentaire, le premier tâtonnement de l'institution encore inexpérimentée, tantôt, au contraire, un raffinement vanté comme un progrès, une concurrence faite aux assureurs de profession, à l'aide de leur expérience. On peut en dire autant de la coopération. De nos jours, les ouvriers et ceux qui parlent en leur nom la recherchent, la vantent comme un progrès et une nouveauté. La plupart ignorent qu'elle a existé de tout temps et que c'est le salaire fixe qui est relativement moderne ».

14. Différences entre l'assurance à forfait et l'assurance mutuelle.

La différence essentielle entre l'assurance à forfait et l'assurance mutuelle ressort de ce que nous avons dit du caractère propre à chacun de ces deux modes de gestion.

L'assurance par mutualité a paru, en France surtout, comparée à l'assurance par les grandes compagnies à prime, longtemps entachée de causes réelles d'infériorité. Pour en trouver les motifs, il faut d'abord se reporter aux causes générales qui font obstacle aux sociétés coopératives de toute espèce, c'est-à-dire l'insuffisance fréquente de prudence ou d'habileté dans la direction, le ressort et l'activité toujours moindre dans celui qui travaille pour les autres que dans celui qui travaille exclusivement dans son intérêt, etc. V. Coopératives (Sociétés).

Mais il y a des raisons plus profondes émanant de la différence essentielle entre les deux modes de gestion. Le client d'une compagnie à primes tient avant tout à n'être solidaire d'aucun des risques assurés par son assureur; il apprécie en outre l'avantage de connaître à l'avance le prix de la garantie qu'il achète et, ce prix une fois payé, de jouir paisiblement d'une sécurité sans mélange. Au contraire, dans le mode de la mutualité, la solidarité établie entre les assurés et la variabilité de la cotisation qui en résulte présentent un côté fâcheux. Il y a, en effet, une certaine contradiction entre l'incertitude où reste l'assuré sur la quotité éventuelle de sa part contributive et le but même de l'assurance, qui est la substitution d'une certitude à un aléa, — ou encore entre la sécurité que poursuit l'assuré et la charge qu'il assume des risques d'autrui.

Cette antinomie serait une cause permanente d'infériorité pour ce genre de sociétés, si l'on n'avait pu la faire disparaître entièrement. On y est heureusement parvenu, en donnant à la cotisation le caractère de la fixité avec tous les avantages qui en résultent. Les progrès constants de la statistique permettent une évaluation de plus en plus certaine de la valeur des risques et, par suite, l'établissement de cotisations fixes. Le chiffre en est déterminé de façon à comprendre la valeur exacte des risques, et il est assez largement calculé pour suffire à tous les besoins, du moins dans des circonstances normales. Il comprend en outre un élément supplémentaire destiné à constituer un fonds de réserve qui s'accroît en même temps que le chiffre des capitaux assurés et constitue dès lors une nouvelle et réelle garantie contre les chances d'un exercice exceptionnellement malheureux.

L'inconvénient de la fixité, c'est-à-dire le risque d'une prime trop élevée, est d'ailleurs corrigé par une répartition périodique, entre les associés, des excédents restés libres après réalisation des évènements et aussi de l'excédent du fonds de réserve, lorsque celui-ci dépasse la somme que la prudence exige de conserver.

Ainsi perfectionnée, la gestion de l'assurance par des mutualités n'est plus inférieure au mode d'assurance à prime fixe ; bien plus, il présente sur ce dernier mode des avantages réels, au premier rang desquels il faut ranger une réduction très considérable sur le prix de l'assurance ou plutôt la production de la sécurité au prix coûtant. On peut dire qu'ainsi organisée, et moyennant une gestion prudente et consciencieuse, la mutualité réalise l'idéal de l'assurance.

V. HISTOIRE DE L'ASSURANCE

L'antiquité ne connut pas l'assurance. Les anciens avaient cependant la notion du risque et pratiquaient l'association. C'est ainsi que, dans les pays commerçants de l'ancien monde, les chances de mer relevaient notablement le taux de l'intérêt des capitaux engagés dans le trafic maritime. Le prêt à la grosse aventure, pratiqué en Grèce et à Rome, contenait bien le prix du risque — la prime de grosse, — mais l'opération dans son ensemble était loin de se rapprocher de l'assurance, puisque le capital engagé était, en cas de naufrage, perdu sans indemnité. De même le taux si souvent usuraire du prêt à intérêt à Rome doit être attribué, pour la plupart des cas, aux risques courus par les capitaux prêtés.

Quant à l'association, elle est probablement aussi ancienne que l'humanité. A mesure qu'on remonte vers les civilisations imparfaites des origines, on trouve l'homme plus faible et plus disposé à s'effacer dans l'association. Les anciens s'associaient pour toutes les opérations du commerce et pour de nombreuses entreprises de spéculation.

Il faut, ce semble, attribuer l'ignorance de l'antiquité à l'endroit de l'institution qui nous occupe à la difficulté d'apprécier les risques avec une suffisante précision et encore aux obstacles qu'aurait rencontrés le groupement d'un grand nombre de personnes soit comme membres de l'association chargée de l'assurance, soit comme assurés.

Des conditions analogues se rencontrèrent au commencement du Moyen-Age. Le morcellement de la souveraineté et la difficulté des communications rendaient difficiles les rapports entre personnes relevant de souverains différents. De plus, l'état souvent précaire des propriétés et des personnes, les mœurs trop rudes, les moyens de répression insuffisants, constituaient un ensemble de conditions peu propices à l'éclosion de l'assurance. Le Moyen-Age cependant ne fit rien que par l'association, mais, si les intérêts privés réunissaient leurs éléments similaires, ce n'était le plus souvent que par groupes de personnes bien divisés et très localisés. Pendant la plus grande partie de cette période de l'histoire, on ne trouve aucun vestige sérieux de l'assurance, à moins de vouloir assimiler à des sociétés d'assurance contre les maladies les nombreuses confréries de secours qui florissaient à cette époque.

Il faut arriver au XIII[e] siècle pour trouver des traces certaines de l'assurance. Les risques maritimes furent les premiers pour lesquels on s'avisa de cette combinaison. D'une part, le mouvement de commerce et de navigation que les Croisades suscitèrent, d'autre part, les facilités qu'avaient les traficants résidant dans les ports pour se grouper et réunir un certain nombre de risques, furent des circonstances favorables à cette éclosion. On trouve des chambres d'assurances au XIV[e] siècle à Amsterdam et à Bruges.

La découverte du Nouveau Monde à la fin du XV[e] siècle, l'invention ou le perfectionnement de la boussole, l'essor que prit la navigation dans cette époque qui marqua les débuts de l'ère moderne du commerce, généralisèrent la pratique de l'assurance dans tous les pays qui tiraient leurs richesses du trafic maritime. Partout on s'occupa de réglementer l'institution. Les usages des ports, les ordonnances de Barcelone (1435), de Florence (1522), de Gênes et de Naples, furent les sources de notre célèbre ordonnance de 1681 qui a passé, à peu près intacte, dans notre Code de commerce.

Le principe de l'assurance ainsi connu et pratiqué, on songea à l'appliquer à d'autres risques que ceux de la navigation. Le XVII[e] siècle vit éclore les premières tentatives d'assurance contre l'incendie en Allemagne, sous une forme spéciale sur laquelle nous aurons à revenir plus tard, en traitant de l'assurance par l'État, et en Angleterre, où la première société d'assurance contre l'incendie fut fondée en 1684.

Mais ce n'est qu'au siècle suivant que l'assurance terrestre prit de sérieux développements, et notamment l'assurance sur la vie. Cette branche de l'assurance avait des racines lointaines qu'il n'est pas inutile de signaler.

Le contrat de rente viagère avait été une forme inconsciente d'assurance sur la vie. L'ancienneté de ce contrat fait remonter très haut dans l'histoire l'idée de combinaisons basées sur les chances de mortalité. Les tontines furent une autre application de la même idée. Après avoir été à leur début (1653) une forme d'emprunts d'État, elles devinrent plus tard une forme de loterie et elles devaient retarder en France, jusqu'au milieu du XIX[e] siècle, le développement des assurances sur la vie par les déceptions qu'elles avaient causées. Plusieurs opérations de cette nature furent en effet désastreuses pour leurs adhérents, et la dernière, le plus importante aussi de ces tentatives, la tontine Lafarge, a disparu par extinction dans les premiers jours de 1889 après un siècle d'existence, non sans avoir donné bien des désillusions par suite des bases erronées sur lesquelles elle était fondée. Chose étrange ! alors que la rente viagère et la tontine étaient autorisées et pratiquées, l'assurance sur la vie, sous ses autres formes, fut interdite par le législateur de

l'ordonnance de 1681 et, pendant plus d'un siècle, condamnée par les jurisconsultes. C'est en Angleterre que l'assurance sur la vie se développa d'abord. Elle ne fut, dans les débuts, qu'une série de combinaisons de jeux ou de paris sur la vie humaine. La première compagnie d'assurance sur la vie appuyée sur des bases scientifiques fut fondée, en 1765, en Angleterre, et cette branche d'assurance s'y développa dès lors rapidement. L'expérience anglaise servit de base à un sérieux essai de cette assurance tenté en France en 1787 par la Compagnie royale. Les dernières années du XVIIIe siècle voient l'assurance contre l'incendie se développer partout, pendant que l'assurance sur la vie progresse en Angleterre et que l'Allemagne essaye les premières assurances agricoles.

En France cependant, les convulsions de cette fin de siècle retardèrent longtemps le développement de ces diverses branches de l'assurance. En supprimant, par ses décrets des 26 germinal et 17 vendémiaire an II, les compagnies financières dont elle prescrivit la liquidation, la Convention anéantit du même coup et les sociétés d'assurance et l'institution elle-même. La période belliqueuse du commencement du XIXe siècle ne fut pas favorable à sa résurrection. C'est seulement vers 1820 que l'assurance sort de ses ruines et vers le milieu du siècle, qu'après des alternatives de prospérité et de décadence, elle finit par étendre ses opérations sur toute la surface du pays. Les progrès de l'institution en France, notamment en ce qui concerne l'assurance sur la vie, sont surtout marqués par la lenteur qu'elle a mise à s'établir et par les difficultés qu'elle a dû surmonter pour arriver à gagner définitivement la confiance du public. En Angleterre et en Amérique, au contraire, ses développements ont été rapides, mais traversés d'épreuves. De 1844 à 1862, l'assurance sur la vie a subi en Angleterre une série de crises provoquées par des spéculations frauduleuses qui ont motivé à plusieurs reprises l'intervention du parlement. Elle a pris depuis dans ce pays d'immenses développements. Il en a été de même en Amérique, avec cette particularité que le système mixte des Anglais y a servi de transition pour arri- à la forme mutuelle, organisée avec un capital dont la seule rémunération est l'intérêt courant. La plus récente, parmi les combinaisons à signaler, est l'assurance contre les accidents, qui est apparue presque simultanément en 1847 et 1848 en Amérique et en Angleterre et qui ne date en France que de 1865.

Bornons-nous à signaler ici, parce qu'elles feront l'objet d'une étude spéciale (V. État, *Intervention en matière d'assurance*), les caisses d'assurance ayant le caractère d'institutions publiques, comme les caisses diocésaines de XVIIIe siècle en faveur des incendiés, dont quelques-unes furent réorganisées au commencement de l'empire sous forme de caisses départementales; les caisses d'assurance facultative instituées en Angleterre, en France et dans d'autres pays; enfin les institutions publiques d'assurance obligatoire organisées en Allemagne et en Autriche.

En résumé, l'assurance était née bien avant qu'on eût su l'appuyer sur des données scientifiques. On la pratiquait, à l'origine, d'une façon rudimentaire et routinière. Cependant, quelque grande que fût la part laissée au hasard dans ces combinaisons, elles n'en constituaient pas moins de véritables opérations d'assurance pour les assurés, mais elles n'étaient, pour les entrepeneurs, qu'une série de combinaisons aveugles ou même d'opérations de jeu du caractère le plus aléatoire. L'institution trouva progressivement un appui moins fragile dans l'expérience acquise; mais seuls, les principes du calcul de la probabilité que donna Pascal, les premières recherches de la statistique, surtout les tables construites au XVIIIe siècle, devaient permettre de l'asseoir sur une base vraiment stable. Cette réforme, commencée au XVIIIe siècle, est, à vrai dire, l'œuvre du XIXe.

VI. L'ASSURANCE AU POINT DE VUE DES FAITS ÉCONOMIQUES.

15. Origine économique de l'assurance.

Après avoir constaté les origines relativement récentes de l'assurance, l'histoire n'explique pas suffisamment pourquoi les combinaisons de ce genre sont restées inconnues des anciens. Ceux-ci, cependant, nous l'avons déjà vu, avaient la notion du risque et ils savaient s'associer. Il paraît d'autant plus étrange que pendant de longs siècles des peuples commerçants aient trafiqué et prospéré sans que, malgré des circonstances favorables à son éclosion, l'assurance ait jamais été pratiquée à un degré tout au moins suffisant pour qu'aucune trace en soit parvenue jusqu'à nous. L'analyse économique donne la clef de ce problème intéressant, et elle montre que la chose est plus ancienne que son histoire et que son nom. L'assurance scientifiquement organisée ne remonte pas à beaucoup plus d'un siècle, mais elle rendait des services longtemps avant d'avoir un calcul à sa base; l'expérience alors était son seul appui et beaucoup d'aveugles tâtonnements y tenaient lieu de données positives. La science économique montre que, bien avant d'avoir son nom, l'assurance exis-

tait déjà et, sans doute, depuis aussi longtemps qu'il se faisait dans l'ancien monde des opérations de production, de change et de crédit. L'institution, en effet, dans sa forme actuelle, n'est que l'organisation scientifique d'un procédé universellement pratiqué dans les affaires de toutes sortes; ce procédé, c'est la compensation des risques. Cette méthode a dû se retrouver partout où s'est rencontrée une suite d'opérations présentant des chances d'inégalité pouvant se compenser mutuellement. Le navigateur phénicien compensait les chances de ses divers voyages comme le banquier grec neutralisait, par ses commissions, les risques d'insolvabilité de ses débiteurs. L'assurance a donc été une combinaison latente avant d'être une organisation spéciale. En devenant plus tard l'objet d'un commerce ou d'entreprises particulières, elle a suivi le mouvement de progrès des transactions humaines. Ce premier perfectionnement lui est venu de la division du travail; les progrès de la science lui en ont apporté un second qui se poursuit encore à notre époque.

Cependant on la retrouve encore journellement sous sa forme primitive. Partout où il y a un risque à courir, une assurance latente protège la valeur ou même le gain menacé par ce risque. On la retrouve dans la commission prélevée par le banquier, dans les prix surélevés du marchand qui livre à crédit, dans les taux parfois usuraires de certains prêts. Le prix de location d'une ferme, celui d'un marché de fourniture ou de travail, contiennent une prime d'assurance contre les intempéries, les accidents, la hausse possible des prix du travail, du transport ou de la matière première. Les droits supplémentaires perçus par l'administration des postes au delà des frais directs du transport des valeurs sont une prime d'assurance contre les risques de ce transport. Enfin, les compagnies d'assurance, en constituant une réserve au moyen de prélèvements sur leurs bénéfices, n'assurent-elles pas leurs dividendes contre les risques d'une année désastreuse?

Ces rapides indications suffisent à montrer quelle est, au point de vue économique, l'origine de l'assurance. Nous rechercherons maintenant quels en sont, au même point de vue, le caractère et la portée.

16. Analyse économique de l'opération d'assurance.

Considérée isolément, l'opération d'assurance présente des caractères différents, suivant qu'on se place au point de vue de l'assureur ou de l'assuré.

La jurisprudence voit dans l'acte de l'assuré un contrat civil, tandis qu'elle qualifie d'acte de commerce l'opération de l'assureur. Cette distinction n'est pas une simple conception juridique, elle est fondée sur la nature des choses et se trouve confirmée par l'analyse économique.

a. *L'assurance, acte de commerce.* — La transaction qui intervient entre l'assureur à forfait et son client présente tous les caractères économiques de la vente, ce mot étant pris dans sa plus large acception. Tous deux se livrent à l'évaluation comparée et à l'échange de deux *utilités :* la garantie offerte par l'assureur et la prime payée par l'assuré. L'assureur à forfait est un vendeur de garantie, l'assuré en est l'acheteur. Comme tout produit, la garantie a une valeur normale, c'est le prix de revient dont nous connaissons les éléments par l'analyse faite au § 8, — et une valeur courante, — le prix réel auquel la garantie est vendue. La valeur normale exerce une action régulatrice sur la fixation du prix réel, mais elle n'en est pas le seul élément. La valeur courante de la garantie est encore sous la dépendance de la loi de l'offre et de la demande. Il en est de ce produit comme de toute autre marchandise, il s'établit sur le marché un cours des primes d'assurance. Ce cours se relève ou s'avilit sous l'action de la concurrence, qui doit produire ses effets ici comme en tout commerce libre. Des considérations développées plus haut sur le prix de l'assurance, il résulte qu'il est un point précis au delà duquel cette force cesse d'être bienfaisante pour devenir fâcheuse. Bienfaisante, si elle contribue à la réduction des bénéfices de l'assureur et de ses frais de gestion, elle est nuisible, dès qu'elle elle a pour effet de réduire le prix de la garantie au-dessous de sa valeur normale, et les résultats sont alors à bref délai désastreux.

Et combien plus qu'en tout autre genre de commerce il est facile et dangereux, en celui-ci, de franchir cette limite! Le fabricant peut connaître à peu près exactement le prix de revient de son produit, et la baisse du prix courant au-dessous du coût de production ne lèse que ses propres intérêts sans nuire à ceux de l'acheteur. Au contraire, l'avilissement du cours des primes d'assurance au-dessous de leur valeur normale tend à ruiner à la fois et l'assureur et l'assuré. D'un autre côté, au moment de l'échange, l'assureur ne connaît qu'avec une imparfaite approximation le prix de revient de la garantie qu'il vend; la rivalité qui s'établit entre assureurs concurrents peut l'entraîner à faire ce qu'on a appelé l'assurance de spéculation, c'est-à-dire à ne pas tenir un compte suffisant des données de la science, ou à se départir des règles que la pru-

dence lui impose. S'il ne choisit pas ses risques, s'il néglige de les limiter ou de les diviser, en un mot, s'il n'élimine pas suffisamment l'élément de hasard de cet amas de risques accumulés dont il assume la charge, il court à la ruine, mais en même temps il arrive à rendre sa garantie illusoire. L'excès de la concurrence est donc destructif de l'assurance et, si ses entraînements ont ruiné bien des assureurs, ils ont aussi mis à découvert de nombreux assurés qui devaient se croire efficacement garantis.

Signalons ici l'heureuse influence des sociétés mutuelles. Nous avons vu comment leur organisation les soustrait, au moins en théorie, presque complètement aux dangers que nous venons de signaler. Mais ces sociétés n'en sont pas moins un précieux agent de concurrence vis-à-vis des compagnies d'assurance à forfait. La cotisation réduite par l'absence de tout bénéfice et par l'économie des frais de gestion ne saurait descendre au-dessous de la valeur du risque. D'autre part, elle ne saurait le dépasser notablement sans être ramenée à la juste limite autour de laquelle elle doit osciller.

b. *L'assurance, acte de prévoyance.* — Bien que conformes à la théorie scientifique de l'assurance et aux données générales de la science économique, les considérations qui font ressortir un acte d'échange dans toute opération d'asurance à forfait ne montrent qu'un point de vue très spécial, un des côtés les plus restreints de l'assurance. On y découvre bien un intérêt réel en ce qu'elles jettent un jour vrai sur l'histoire des compagnies d'assurance, les causes de leur prospérité et de leur décadence, mais, hors de là, il faudrait se garder d'y voir une théorie économique de l'assurance. Ce serait méconnaître son caractère d'*institution de prévoyance*, caractère qui ressort avec force de l'analyse de l'opération considérée au point de vue de l'assuré. Essayons de l'envisager à ce second point de vue; on comprendra mieux nos explications après les renseignements techniques qui précèdent.

Diverses causes de ruine menacent les capitaux, les entreprises, la vie. Un homme prudent se prépare la possibilité de réparer ses pertes futures en prélevant annuellement sur ses revenus les éléments de cette réparation. Ainsi, l'assurance émane de la prévoyance et débute par l'épargne. Ce n'est pas, il est vrai, l'épargne ordinaire aboutissant à une accumulation et laissant un capital susceptible d'être affecté à tel usage que les circonstances indiqueront; l'épargne doit ici recevoir une destination spéciale : la reconstitution de tel ou tel capital déterminé et menacé par des causes diverses de dépérissement ou de destruction. L'homme prévoyant poursuit un but précis, il assure son capital contre le risque prévu, il aliène son épargne en échange de la promesse d'une reconstitution éventuelle. Pourquoi cette façon spéciale d'épargner qui diminue sa liberté, qui peut-être exigera de lui de nombreuses annuités avant que le malheur ne vienne l'atteindre ou même sans que l'événement redouté se produise jamais? C'est, d'abord, qu'il n'eût peut-être pas eu le temps d'épargner avant d'être frappé; c'est, en outre, que s'il en eût gardé la disponibilté, ses économies accumulées eussent été pendant longtemps, sinon toujours impuissantes à réparer le désastre. Ainsi, l'épargne, sous sa forme ordinaire, l'eût laissé presque entièrement à la merci de l'évènement redouté, alors qu'au contraire, sous forme de prime ou de cotisation, elle le garantit contre les conséquences de cet évènement. Et voici le procédé à l'aide duquel ce résultat est atteint. L'assuré n'est plus isolé dans sa lutte contre le hasard, l'association lui vient en aide; elle met à son service une force — la solidarité — et c'est cette force, qu'il utilisera au jour fixé par le sort, dont il achète le concours moyennant l'aliénation de son épargne. Il se trouve dès lors en possession d'un résultat précis et immédiat : la compensation certaine de sa perte et, comme conséquence, la sécurité sur le sort du capital protégé par l'assurance. Tels sont, au point de vue de l'assuré, les traits essentiels de l'opération d'assurance. Elle a pour mobile la crainte des coups du sort; pour but, la réparation anticipée de leurs conséquences; pour fondement, l'épargne; pour procédé, la solidarité; pour résultat, l'élimination du hasard dans la conservation des capitaux.

17. Caractères de l'institution. — Son rôle dans les faits économiques.

a. *L'assurance et l'épargne.* — Le mécanisme imaginé par la prévoyance n'est, en fait, qu'une organisation perfectionnée de l'épargne et son adaptation au but spécial en vue duquel elle est constituée. Cette organisation ressemble par certains traits à toutes les autres institutions d'épargne; elle s'en différencie par certains autres qui lui sont particuliers et qui lui assignent une place spéciale au milieu des autres formes de la prévoyance.

L'assurance, ayant à constituer les capitaux nécessaires à la réalisation de son but, en puise les éléments dans les épargnes individuelles. D'une part, elle emploie les procédés d'accumulation les plus propres à rendre

cette épargne féconde; ces procédés sont la mise en productivité des capitaux formés et leur accroissement par la capitalisation des intérêts ou produits. Mais d'autre part, elle use de procédés particuliers d'où elle tire son caractère propre. Nous connaissons les moyens spéciaux auxquels elle doit recourir pour atteindre son but, spécial aussi, de compensation des effets du hasard. Et d'abord celui-ci, que le chiffre d'épargne à apporter par chaque coparticipant n'est pas facultatif, mais fixé d'avance ; et nous savons que ce chiffre est dans un certain rapport avec l'importance et la probabilité de la participation de chacun. De plus, cette épargne est aliénée par celui qui la verse et devient la propriété de la mutualité ou de l'entrepreneur d'assurance. Enfin, une solidarité est établie entre les coparticipants ou, en d'autres termes, un droit éventuel est donné à chacun d'eux sur le fonds de l'épargne collective. Ainsi organisée, l'assurance doit être classée au nombre des institutions d'épargne, sans pouvoir être confondue avec aucune autre.

L'assurance n'est pas seulement un mécanisme recueillant et solidarisant les épargnes, elle est encore un stimulant de l'épargne. Elle a ce caractère, en ce qu'elle offre à la prévoyance, avec un but précis, la certitude, l'*assurance* d'atteindre ce but. Elle facilite l'épargne en la régularisant. Elle la rend persévérante par les avantages qui s'attachent à la continuité des opérations et par l'influence de l'engagement pris, du contrat signé, qui, bien que réservant la liberté de l'assuré, le rendent moins accessible au découragement ou à l'inconstance. Une grande partie des éléments que l'assurance recueille ne seraient pas épargnés ou le seraient avec moins de suite sans l'attraction produite par l'efficacité du procédé, et sont ainsi plutôt soustraits à la consommation qu'à la production. Puisés dans la circulation ils lui sont aussitôt rendus sous forme de placements ou d'indemnités.

La valeur de l'épargne ainsi provoquée et recueillie, ou plus exactement, l'utilité de l'emploi qui en est fait ne paraît pas contestable. Logiquement, il faut réparer ses pertes avant de songer à augmenter son avoir; de même, il faut parer aux frais de maladie, d'accident, de chômage, de vieillesse avant de penser à fonder un patrimoine. Il est à remarquer que l'assurance forme plus de capitaux que le hasard n'en consomme. Les incendies par exemple ne détruisent en France que 45 à 50 p. 100 des capitaux réunis par les compagnies dans cette branche d'assurance. L'institution fonctionne donc pour l'excédent comme un simple mécanisme accumulateur

b. *L'assurance et le crédit.* — Les relations de l'assurance avec le crédit ne sont pas moins étroites. Après s'être appuyée sur l'épargne, l'assurance fonctionne par le crédit. Dans nombre d'assurances, l'assureur calcule ses primes sous déduction de l'escompte à l'intérêt composé et doit, par suite, s'ingénier à leur faire produire un intérêt au moins égal à celui qui a servi de base à ses calculs. Il doit faire fructifier les capitaux qu'il réunit, comme un banquier les fonds qui lui sont déposés et, comme lui, se livrer à des opérations de crédit, à des prêts, des placements et conduire ses opérations d'après les principes spéciaux aux banques, non d'après la méthode du simple capitaliste. Il lui faut, en effet, chercher à la fois une rémunération assez élevée pour ses capitaux, des placements assez sûrs et, pour une partie d'entre eux, une suffisante mobilité, des facilités de réalisation qui lui permettent de faire face aux accidents imprévus, aux catastrophes soudaines. Notons encore que les sociétés d'assurance placent en fonds publics une partie de leurs capitaux; toujours à la recherche de placements avantageux, elles absorbent une notable quantité des émissions des fonds d'État, et ainsi elles ne sont pas sans influence sur le crédit public.

Ces considérations déduites du fonctionnement même de l'assurance ne sufisent pas encore à exposer dans son ampleur le véritable rôle économique de l'institution. On peut, en considérant ses résultats, s'élever à des vues plus générales et découvrir des effets d'une plus haute portée.

L'assurance est, avec le crédit, dans d'autres relations, plus lointaines peut-être et moins apparentes, mais plus étendues, plus importantes aussi que celles provenant des capitaux qu'elle réunit et livre à l'activité économique. Le capital humain peut servir de base au crédit, mais les capitaux réels en sont la base la plus large : *plus est cautionis in re quam in persona.* En reconstituant par avance la contre-partie du capital qu'elle protège, l'assurance rétablit la valeur intégrale du gage. Le risque qui pèse sur tous ces capitaux diminue leur valeur comme gage et restreint le crédit qui peut être fait sur ces gages. Il est difficile de mesurer dans quelles vastes proportions la pratique universelle de l'assurance a reculé les limites que les hasards mettaient à l'extension du crédit. Son champ de développement s'élargira encore de tout ce qui pourra être dérobé au domaine de la fortune.

c. *L'assurance et la production.* — La sécurité est presque aussi nécessaire au développement de la production qu'à celui du

crédit et l'on peut rechercher à ce nouveau point de vue quels sont les effets de l'assurance fonctionnant, encore ici, comme entreprise de sécurité.

La crainte des chances contraires diminue l'initiative et réduit la concurrence ; selon la remarque d'Adam Smith, chaque branche d'entreprise ne se développe qu'à mesure que les chances de succès l'emportent sur celles de perte. L'assurance supprime une partie de celles-ci ou les transforme en augmentation connue des frais généraux; par suite, son action sur le développement de l'esprit d'entreprise est énergique et efficace à ce point que l'on ne pourrait supprimer l'assurance sans voir aussitôt diminuer cet esprit dans de notables proportions. Oter à la navigation la garantie des risques de mer, ce serait interdire les entreprises de commerce maritime à tout autre qu'au négociant disposant de capitaux suffisants pour couvrir lui-même les chances de perte; ce serait créer un monopole et aboutir à une élévation considérable des frais de transport, non pas seulement par l'effet d'une moindre concurrence, mais parce que l'armateur se trouverait obligé de prélever sur les prix du transport une prime beaucoup plus forte, dès qu'on aurait supprimé l'effet de compensation résultant de la solidarité ; ce serait, en un mot, rétablir l'assurance latente, d'autant plus chère qu'elle est moins certaine de ses résultats. Les mêmes effets se produiraient dans tout autre genre d'entreprise.

Si l'on envisage l'assurance non plus comme productive de sécurité, mais comme entreprise de reconstitution des capitaux, on trouve qu'elle exerce, par ses résultats immédiats, une autre et plus directe influence sur la production. On verra, dans une autre partie de ce Dictionnaire, que l'*épargne* (voy. ce mot), dont le but est la formation des richesses, trouve son premier emploi dans le renouvellement des capitaux détruits ou consommés; que ce phénomène de renouvellement, incessant dans la vie économique, est beaucoup plus important et beaucoup plus rapide que celui de l'accumulation ou de l'accroissement net de la somme des capitaux existants ; enfin que la rapidité de ce mouvement est un élément de prospérité économique. Or, ce renouvellement est lent et difficile quand il s'agit de capitaux détruits par le hasard. L'irrégularité et la soudaineté de ces destructions les rend si préjudiciables qu'elles seules sont qualifiées de sinistres, de malheurs ou de désastres, parce que, plus que tous autres, elles interrompent la production subitement et souvent pour longtemps. L'assurance vise spécialement ces pertes et aplanit ces difficultés. Son action est ici remarquable et provient du caractère anticipé de la reconstitution opérée. La promptitude dans la réparation des conséquences du sinistre abrège considérablement les retards apportés à la production. En un mot, l'assurance est la plus large et la plus féconde application de la reconstitution des capitaux, elle en est le mode le plus rapide et, par cette rapidité même, elle contribue puissamment à leur activité productive.

En résumé, l'assurance utilise les forces de l'épargne, du crédit, de la productivité des capitaux et, à son tour, elle communique à ces diverses branches de la vie économique une activité nouvelle. Ses développements ne peuvent être considérables que dans les pays ayant déjà formé leurs capitaux et jouissant d'abondants revenus, parce que, comme toute épargne, elle suppose un excédent de la production sur la consommation, c'est-à-dire un état économique prospère; mais, à son tour, elle crée des conditions éminemment favorables à l'accroissement de cette prospérité, et l'on peut y voir un étonnant exemple de la dépendance réciproque où se trouvent les forces économiques et de la puissance qu'elles recèlent quand elles fonctionnent dans un harmonieux agencement.

18. Portée sociale et valeur morale de l'assurance.

Que l'assurance soit un instrument perfectionné aboutissant à un progrès économique certain, c'est ce qui résulte des développements qui précèdent. Comme toute institution de prévoyance, elle n'est pas sans avoir en outre une certaine portée sociale; il faut donc envisager rapidement son rôle à ce point de vue.

M. Leroy-Beaulieu a dit très justement quelque part qu'il y a la religion de l'assurance, mais qu'il y a aussi une superstition ou un mysticisme de l'assurance. Sans suivre dans leur enthousiasme les fanatiques de l'institution, on peut reconnaître qu'elle produit des effets bienfaisants. La concentration et la solidarisation des efforts prévoyants; la stricte équité qui proportionne l'effort de chacun à l'utilité probable qu'il en retirera; la stimulation de l'épargne aux jours prospères et le secours apporté aux heures d'infortune, tout cela lui donne le caractère d'une utile institution sociale ou d'une arme précieuse offerte à l'homme dans sa lutte contre le malheur. Mais on a présenté quelquefois l'assurance comme une forme ennoblie de l'épargne ; elle aurait une valeur morale supérieure parce qu'elle ferait œuvre de fraternité. L'exagération ici est manifeste ;

c'est chercher une supériorité morale à un outillage perfectionné sur un instrument plus primitif. La solidarité, base de ce perfectionnement, lie les intérêts, non les sentiments ou les volontés. L'assurance a le pas sur l'épargne par son efficacité technique qui en fait un agent plus actif et plus puissant, mais s'il fallait en mesurer la valeur morale, on pourrait dire inversement, et avec plus de justesse, qu'elle diminue l'effort que suppose l'épargne ordinaire, puisqu'après l'avoir facilitée, elle la rend obligatoire pendant la période prévue au contrat, et qu'enfin elle en rend les produits indisponibles pour les dépenses imprévoyantes. Il faut ajouter — et ceci est plus grave — que la solidarité établie par l'assurance a pour résultat d'amoindrir la responsabilité personnelle, de diminuer dans certains cas, et tout au moins partiellement, l'intérêt à la conservation de la chose, de favoriser les incuries et, — l'expérience le prouve, — de multiplier les accidents.

L'assurance ouvrière est destinée à jouer un rôle politique et social considérable d'où peuvent sortir de grands bienfaits ou de grands maux.

Tous ces désavantages sont réels, mais paraissent largement compensés par les résultats économiques signalés plus haut. Il en est de la solidarité et de l'assurance comme de toutes les forces et des institutions organisées pour les mettre en jeu ; elles sont fécondes en services ou en abus suivant l'usage qu'on en fait.

Michel Lacombe.

Bibliographie.

Cournot, *Exposition de la théorie des chances et des probabilités.* — De Courcy, *Essai sur les lois du hasard.* — Block, *Traité théorique et pratique de statistique.* — Chaufton, *Les Assurances.* — Gallus, *Die Grundlagen des gesammten Versicherungswesens*, Leipzig, 1874. — Walford, *Insurance cyclopædia*, London, 1871-1880.

ATELIERS NATIONAUX. — V. **Droit au travail.**

AUDIFFRET (Charles-Louis-Gaston, marquis d'), né à Paris le 10 octobre 1787, mort le 28 avril 1878; descendait des d'Audiffret venus en Provence dès le XIII[e] siècle. Mollien l'appela à la caisse d'amortissement en 1805, puis au ministère du Trésor; il resta dans les finances comme directeur de la comptabilité publique, conseiller d'État, président de la cour des comptes, jusqu'à sa promotion à la pairie en 1837; toujours maintenu malgré certaines protestations énergiques, comme celle qu'il fit contre les Cent-jours. Le second empire le fit sénateur en 1852, président de la Société de crédit industriel et commercial en 1859, membre de l'Institut par décret (14 avril 1855). On lui doit la plupart des améliorations introduites depuis 1814 dans la comptabilité publique, résumées et formulées dans le *Règlement général* de 1838, préparées par le célèbre *Rapport au roi* sur les mesures d'ordre et d'économie (1830), rapport signé Chabrol, mais rédigé par lui. En dehors des nombreux Rapports, Arrêts, Instructions, Ordonnances, écrits ou inspirés par lui également, il a publié :

La libération de la propriété, ou réforme de l'administration des impôts directs et des hypothèques, in-8, 1834. — *Examen des revenus publics*, in-8, 1839. — *Système financier de la France*, aujourd'hui un peu vieilli, mais encore utile et de beaucoup son ouvrage le plus important, 2 vol. 1840, 3[e] édit. 6 vol., 1863-70. — *le Budget*, in-8, 1841. — *La Crise financière de 1848*, in-8, 1848. — *Réforme de l'administration financière des hypothèques*, in-8, 1851. — *Souvenirs de l'administration de M. de Villèle*, in-8, 1855. — *Aperçu du progrès du crédit public et de la fortune nationale de* 1790 *à* 1860 *et de* 1789 *à* 1873, in-8, 1861-75. — *Souvenirs de ma carrière*, in-8, 1876, etc. E. R.

B

BABBAGE (Charles), mathématicien anglais, né à Londres le 26 décembre 1792, mort le 18 octobre 1871 ; consacra sa vie et sa fortune à l'application pratique des mathématiques et à l'extension des essais de Pascal et de Neper. Douze ans professeur à Cambridge (1828-39) dans la chaire de Newton, il imagina pour les logarithmes 2 machines à calculer dont la première seule fut exécutée, après douze ans de travaux et une dépense de 425 000 francs. Elle devait faciliter aux actuaires des compagnies d'assurance le long travail que demandent ces institutions; elle leur rend en effet des services incontestés. Il était correspondant de l'Institut de France depuis 1844. Il a publié son autobiographie sous le titre de *Passage from the life a philosopher* (1864).

Babbage se rattache à l'économie politique par son ingénieux ouvrage, écrit après de sérieux voyages sur tout le continent et publié sous le titre : *Economy of manufactures* (Londres, 1832), traduit en français et que Blanqui appelait un « hymne en l'honneur des machines ». Il a encore écrit : *A comparative view of the various institutions of the assurance of life*, in-8, 1826. — *The Decline of science*, in-8, 1829. — *The Exposition of* 1851, in-8, 1851.

E. R.

BABEUF (François-Noël), célèbre communiste ; né à Saint-Quentin en 1764, mort à Vendôme le 27 mai 1797 ; d'abord employé chez un inspecteur de la petite ville de Roye (Somme), puis, au bout de quelques années, commissaire à terrier, il avait environ vingt-cinq ans quand la Révolution éclata. Il publia alors, à Amiens, *le Correspondant picard*, journal dont la violence lui attira des poursuites et le fit arrêter ; mais le 14 juillet 1790 il fut mis en liberté. Nommé administrateur du département de la Somme, puis du district de Montdidier, il se vit destituer. Il vint alors à Paris, où il obtint la place de secretaire général de l'administration des subsistances du département de la Seine. Dans ces nouvelles fonctions, il crut apercevoir un système de famine organisé par le fameux Manuel, procureur général de la commune, qu'il dénonça à la France entière dans un placard affiché avec profusion, placard intitulé *Manifeste des gueux*, attribué à Sylvain Maréchal, et dans lequel on lit, entre autres aménités : « Il nous faut non pas seulement cette égalité transcrite dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; nous la voulons au milieu de nous, sous le toit de nos maisons. Périssent, s'il le faut, tous les arts, pourvu qu'il nous reste une égalité réelle ! » Malheureusement pour Babeuf, on se souvint qu'il n'avait point encore purgé une condamnation par contumace qui pesait sur lui pour avoir substitué un nom à un autre dans une adjudication de biens nationaux à laquelle il présidait. On a dit, à la décharge de Babeuf, qu'il s'agissait seulement d'une terre de trois arpents et que l'accusation ne pouvait être que l'œuvre de ses ennemis. Quoi qu'il en soit, Babeuf fut arrêté de nouveau et renvoyé par le tribunal de cassation devant le tribunal du département de l'Aisne, qui le remit en liberté.

Jusqu'en 1795, Babeuf n'avait encore joué qu'un rôle assez obscur. Tout à coup il se donna comme l'apôtre de l'égalité absolue et le réalisateur prochain d'une république fondée sur la communauté des biens, nivelée sur cette égalité telle qu'il la concevait. Résolu à mener de front la théorie et l'application, il publia d'abord le journal *le Tribun du peuple*, qu'il signait « Caius Gracchus » ; ensuite, de concert avec Darthé et Buonarotti et au moyen d'une propagande secrète des plus actives, il organisa une conspiration qui devint bientôt menaçante pour le Directoire, mais que celui-ci sut déjouer à temps et qui fut seulement fatale aux principaux conjurés. Le procès leur fut fait devant une haute cour qui fut convoquée à Vendôme et, après trois mois de solennels débats, durant lesquels Babeuf se défendit avec chaleur et conviction, sans toutefois qu'il lui fût permis d'aborder le terrain des principes, un verdict de culpabilité fut rendu, le 26 mai 1797, contre plusieurs des accusés. Babeuf et Darthé, condamnés à mort, se poignardèrent sous les yeux de leurs juges, et, le lendemain, ils furent portés expirants sur l'échafaud. Sept de leurs coaccusés furent déportés, les autres acquittés.

On pourra se faire une idée de la doctrine et de l'organisation sociale rêvée par cet homme devenu célèbre, par les deux passages suivants, dont l'un est emprunté à un manifeste qui fut répandu dans Paris, en avril 1796, sous le titre : *Analyse de la doctrine de Babeuf*, et dont l'autre est tiré d'un *Résumé des utopies de Babeuf*, par Buonarotti, publié dans l'*Encyclopédie nouvelle* :

« La nature a donné à chaque homme un droit égal à la jouissance de tous les biens. — Le but de la société est de défendre cette égalité, souvent attaquée par le fort et le méchant dans l'état de nature, et d'augmenter, par le concours de tous, les jouissances communes. — La nature a imposé à chacun l'obligation de travailler. — Nul n'a pu, sans crime, se soustraire au travail. — Les travaux et les jouissances doivent être communs. — Il y a oppression quand l'un s'épuise par le travail et manque de tout, tandis que l'autre nage dans l'abondance sans rien faire. — Nul n'a pu, sans crime, s'approprier exclusivement les biens de la terre ou de l'industrie. — Dans une véritable société, il ne doit y avoir ni riches ni pauvres. Les riches qui ne veulent pas renoncer au superflu en faveur des indigents sont les ennemis du peuple, etc. »

Voilà pour les principes généraux ; mélange d'opinions où dominent les illusions et les erreurs, comme dans toute théorie qui n'a d'autre base que le sentiment et qui ne se préoccupe ni de la nature des choses, ni de la vraie nature des hommes. Quant à l'organisme pratique, Babeuf résout le problème en quelques aphorismes :

« Le peuple français devait être déclaré

propriétaire unique du territoire national ; — le travail individuel déclaré fonction publique et réglé par la loi ; — les citoyens seraient répartis en diverses classes et chargés d'une somme de travail *exactement pareille ;* — les fonctions *incommodes* seraient remplies à tour de rôle ; — le pouvoir social représenté par des magistrats chargés d'équilibrer l'ensemble de la production, de fixer le mouvement de la circulation et du commerce extérieur, de veiller à la répartition faite par *rations égales*, à chaque citoyen, des produits généraux réunis dans les magasins publics ; — interdiction absolue de toute discussion théologique ; — cessation de tout salaire, point de corps privilégié par les lumières, point de prééminence intellectuelle ou morale ; — aucun droit, *même au génie*, contre la stricte égalité de tous les hommes. Toutes les connaissances humaines, tout l'enseignement, se borneraient à apprendre à lire, écrire et compter, et à quelques notions de la logique, pour *savoir raisonner juste ;* — enfin, une connaissance suffisante des lois, de la topographie et de la statistique de la république. Tel était le programme de l'éducation commune. Cette limitation du savoir était, aux yeux du comité, la plus solide garantie de l'égalité sociale, par conséquent, défense sévère à la presse d'offrir ou de demander au dela !... »

C'était là l'*unité de mesure*, ou, comme on dit vulgairement, l'*aune* commune à laquelle Babeuf prétendait soumettre toutes les volontés, allonger ou raccourcir toutes les intelligences, tous les besoins, toutes les sciences, tous les arts, niveler, en un mot, les hommes et les choses !

Outre les journaux signalés plus haut, Babeuf a encore publié :

Cadastre perpétuel, ou démonstration des procédés convenables à la formation de cet important ouvrage, etc. Paris, 1790, in-8. Avec Audiffret.) — *Du système de dépopulation, ou la vie et les crimes de Carrier*. Paris, 1794, in-8. Pamphlet réactionnaire contre les terroristes après le 9 thermidor.

Voyez l'article Socialisme de ce Dictionnaire, et les ouvrages suivants : *Conspiration pour l'égalité dite de Babeuf* (Bruxelles, 1820, 2 vol. in-8), par Buonarotti, son ami et son complice ; l'*Histoire parlementaire de la révolution française*, de Buchez et Roux, tome XXXVII, page 155, l'*Encyclopédie nouvelle* de Pierre Leroux, les *Etudes sur les Réformateurs*, par Louis Reybaud, et l'*Histoire du communisme*, par Alf. Sudre. Voyez aussi : *Rapports* sur une biographie du communiste picard Babeuf, présenté à la société académique de Saint-Quentin, par G. Desmouseaux de Givre.... Saint-Quentin, Poëtte, 1886, in-8° et surtout : *Histoire de Gracchus Babeuf et du babouvisme*, d'après de nombreux documents inédits, par Victor Advielle. Paris, 1884, 2 vol. in-8°.

BACON (François), comte de Verulam, vicomte Saint-Albans (quelques-uns de ses ouvrages sont signés de l'un ou l'autre de ces noms), grand chancelier d'Angleterre. Né à Londres le 22 janvier 1561, mort le 9 avril 1626. J.-B. Say, dans son *Cours complet d'Économie politique*, a parfaitement mesuré et indiqué l'action exercée par François Bacon sur le progrès des sciences, directement sur les sciences physiques, et indirectement sur les sciences morales et politiques.

« Il fallut, dit-il, le génie de Bacon pour avertir les hommes des moyens qu'ils avaient de s'assurer de la vérité ; ces moyens sont les *expériences*, lorsqu'on peut répéter, à son gré, les faits qu'on étudie, et l'observation lorsqu'on ne peut les étudier qu'à mesure qu'ils nous sont présentés par la marche naturelle des événements. — Cependant on resta plus d'un siècle avant de convenir que Bacon avait donné un conseil judicieux, tant il faut que les hommes disputent longtemps contre la raison avant de s'y soumettre ».

Ce n'est point pourtant que personne, avant Bacon, n'ait entrevu le pouvoir de la méthode expérimentale ni préconisé l'induction. On a défini l'induction et on s'en est servi dans l'antiquité même. Tout près de Bacon, sinon avant lui, le médecin William Gilbert avait vanté, dans la préface de son traité *de Magnete*, la supériorité des expériences sur les conjectures des philosophes, *placita philosophorum*. Parmi les savants qui honorent la renaissance italienne, l'un, Campanella, malgré toutes ses tendances mystiques ou hermétiques, s'appuie volontiers sur l'observation ; un autre, Bernardino Telesio, voudrait que les philosophes écoutassent les révélations des sens, *quæ sensus patefecerit*, et presque elles seules. Or, Bacon ne se défend pas d'avoir subi l'autorité de Telesio. Il s'incline devant lui, au contraire, et le salue, comme « le premier des hommes nouveaux ». Léonard de Vinci, dans ses Mémoires scientifiques, a recommandé et pratiqué l'induction. Copernic, Keppler, Galilée et même Tycho-Brahé, les grands astronomes des XV[e] et XVI[e] siècles, sont de grands inductifs et, si l'on osait le dire, « des inductifs en grand ». La graine qui vient d'Italie trouvera le champ anglais propice et préparé. Qu'un pauvre curé du Trentin, Giacomo Conzio, se réfugie en Angleterre ; qu'il y apporte son opuscule : *De Methodo sive recta via.....* (*De la Méthode ou de la droite voie à suivre dans la recherche et l'enseignement des sciences et des arts*), il est sûr d'être écouté et compris.

Un autre Bacon, Roger Bacon, le moine franciscain du XIIIe siècle, a déjà dit quelque chose de semblable. Il suffit maintenant qu'un homme paraisse, en qui s'incarne, porté jusqu'au génie, le bon sens de sa race.

Il y a différentes espèces de bon sens. Les Grecs avaient le bon sens disert et raisonnant. Les Anglais ont le bon sens actif et pratique. Les Grecs eussent disserté pour rien, pour disserter. Les Anglais dissertent pour se déterminer. L'avènement de François Bacon est l'avènement de l'esprit anglais. Il marque la fin de la philosophie spéculative, de « l'art pour l'art » et le commencement de la philosophie utilitaire, « de l'art pour la vie ». Cette philosophie qui naît, ce sera, comme le dit Macaulay, celle *du fruit et du progrès*. L'intelligence n'est plus à elle-même son objet ; l'objet, c'est désormais le « bien du plus grand nombre », c'est la conquête de l'univers par l'homme, pour la satisfaction de ses besoins. L'idée est jusque dans les titres des ouvrages de Bacon : *De Interpretatione naturæ et Regno hominis*, *Nov. Organ. I*, et *Instauratio magna imperii humani in universum*. En vingt endroits du texte, Bacon développe la même pensée. Il fixe pour but à la science de soulager les maux de la vie humaine (*De augmentis scientiarum*, II, II), d'en accroître les commodités (*Ibid.* VII, I), de doter le genre humain de nouvelles inventions et de nouvelles forces. (*Cogitata et visa Nov. Organ.* I, aphor. 81.) En réalité, tout Bentham, tout le benthamisme est en germe dans Bacon : *Usui et commodis hominum consulimus.* Bacon ne conçoit pas une autre philosophie : *Meditor instaurationem philosophiæ ejusmodi quæ nihil inanis aut abstracti habeat, quæque vitæ humanæ conditiones in melius provehat.* (*Redargut. Philosoph.*)

Est-ce vraiment une philosophie, on l'a nié et ce n'est pas ici le lieu de l'établir. Il est clair qu'un pareil programme, que de pareilles maximes n'ont rien de commun avec la philosophie stoïcienne, par exemple, et que, s'ils ne sont pas en opposition formelle avec la philosophie spiritualiste, en général, ils sortent néanmoins de son cadre. Il ne faut pas chercher dans Bacon un on ne sait quoi de plus divin, le *quid divinius*, non qu'il en soit exclu avec motifs, mais il en est absent. Toutefois, au point de vue purement humain, cette doctrine a sa noblesse ; il serait injuste de la taxer de matérialisme, parce qu'elle n'oublie pas que la matière existe et que les hommes ont des intérêts qui ne sont pas tous dans l'au-delà.

Plus que toutes les autres sciences morales, l'économie politique qui, en tant que science, se fonde sur l'observation et qui, en tant qu'art, a précisément pour objet « le plus grand bien du plus grand nombre », est redevable à François Bacon. Turgot et Condorcet ont été des premiers à proclamer leur reconnaissance envers lui. Mais ce n'est pas seulement comme philosophe et pour avoir posé les règles de la recherche scientifique que Bacon a des titres à notre gratitude. Il a laissé de courtes, mais admirables dissertations économiques sur les *dépenses*, sur les colonies (*of Plantations*), sur les richesses, sur l'usure, etc. La pensée y est à la fois étendue et profonde, accrue encore, en quelque sorte, par la puissance toute shakespearienne de l'expression.

C'est, entre autres raisons plus spécieuses, ce qui fait que quelques critiques et quelques curieux ont cru pouvoir (même tout récemment) attribuer à Bacon les œuvres de Shakespeare.

Au point de vue spécial qui est le nôtre, nous manquons un peu d'éléments pour juger dans ce procès. Un des rares passages où Shakespeare aborde autrement que par un trait les questions économiques et sociales est celui-ci :

GONZALVE : « Si j'avais la colonisation de cette île et si j'en étais roi, savez-vous ce que je ferais ? Dans ma république, je ferais au rebours toute chose ; aucune espèce de trafic ne serait permise par moi. Nul nom de magistrats, nulle connaissance des lettres, ni richesse, ni pauvreté, nul usage de service ; nul contrat, nulle succession ; pas de bornes, pas d'enclos, pas de champ labouré, pas de vignobles. Nul usage de métal, de blé, de vin, ni d'huile. Nulle occupation ; tous les hommes seraient fainéants, tous ! Et les femmes aussi ! mais elles innocentes et pures !... Tout en commun ! la nature produirait sans sueur ni effort. Je n'aurais ni trahison, ni félonie ; ni épée, ni pique, ni couteau, ni mousquet, ni besoin d'aucun engin. Mais ce serait la nature qui produirait, par sa propre fécondité, tout à foison, tout en abondance pour nourrir mon peuple innocent. — SÉBASTIEN à ANTONIO : Pas de mariage parmi ses sujets ! — ANTONIO : Non, mon cher. Un peuple de flâneurs ! » (*La Tempête*, traduction de François-Victor Hugo).

Comme le morceau est ironique, il faut en retourner les termes pour avoir la pensée de l'auteur. Même alors, il ne prouverait rien quant à l'identité de Bacon et de Shakespeare ; il ne contient rien, en effet, qui ne puisse être de Bacon ; mais rien non plus qui ne puisse être que de Bacon.

La gloire de Shakespeare et de Bacon est assez grande pour que deux hommes se la partagent et la vraisemblance historique dit que deux hommes doivent se la partager.

François Bacon a mérité de marquer dans la pensée humaine à laquelle il a ouvert ou tout au moins indiqué de nouvelles voies qui, celles-là, n'aboutissent pas à l'abîme de l'abstraction et au vide de l'hypothèse. Il a eu de la science et du monde une conception pratique, conception qui n'est nullement d'un poète, qui est peut-être d'un philosophe, qui est certainement d'un politique et d'un jurisconsulte, qui est presque d'un économiste.

Charles Benoist.

Bibliographie.

On a sur la vie agitée de Bacon, un nombre considérable de travaux tant anciens que modernes, sans compter l'autobiographie qu'on peut extraire de sa correspondance et de ses œuvres. Nous citerons seulement la notice de William Rawley, secrétaire et chapelain du chancelier, *Nobilissimi auctoris vita*, opusc. var. posth. Londres, 1658. — Thomas Tenison, *Baconiana*, Londres, 1679. — John Aubrey, *Lives of eminent men*, 1813. — Lord Campbell, *Études sur François Bacon et Nicolas son père*, 1846. — V. L'introduction que M. Basil Montagu a mise en tête de son édition (1834) et surtout le long et bel article que cette introduction a suggéré à Macaulay, qui lui a fait une place dans ses *Critical and historical Essays*. (Voy. la traduction de M. Guillaume Guizot, *Essais politiques et philosophiques*. Paris, 1862). En France, on peut citer l'ouvrage de l'abbé Emery, *Christianisme de Bacon*. Paris, an VII. — Les deux volumes de M. de Vauzelles, *Histoire de la vie et des ouvrages de Bacon*, 1833. — Les notices de N. Bouillet, 1834, et de F. Riaux, 1845. — M. Charles de Rémusat a consacré à Bacon un de ses mielleurs livres, *Bacon, sa vie, son temps, sa philosophie et son influence jusqu'à nos jours*. Paris, 1862 ou 1863 (la troisième édition est de 1877).

La meilleure édition des œuvres de Bacon est l'édition anglaise de Spedding, Ellis et Heath. Outre les études biograhpiques citées plus haut, on pourra encore consulter utilement quelques chapitres de Cousin, de Damiron, et aussi d'un allemand, M. Kuno Fischer, *F. Baco von Verulam, die Realphilosophie und ihr Zeitalter*. Leipzig, 1856.

BADE (Charles-Frédéric, margrave, puis électeur, puis grand-duc de) né à Carlsruhe le 22 novembre 1728, succéda en 1738 à son aïeul Charles-Guillaume et mourut en 1811 après 73 ans de règne. Ce prince, très éclairé et très prudent, assura par tous les moyens le bien-être de ses sujets. Père attentif et soucieux de l'instruction de ses enfants, il résuma sous forme de tableaux synoptiques, pour le prince héréditaire son fils, les principes de la science économique.

Cet opuscule de 51 pages parut pour la première fois en 1772 dans les *Éphémérides du citoyen* (1772, t. I[er]) sous le titre d'*Abrégé des principes de l'économie politique*. La publication était précédée d'une préface de Du Pont de Nemours, qui nommait l'auteur. « La forme de cet ouvrage, dit à ce propos Du Pont de Nemours, qui tient et de celle des arbres généalogiques et de celle des inscriptions lapidaires, décèle l'originalité du génie même dans l'abrégé d'une doctrine et de quelques écrits déjà connus ». La doctrine dont il est ici question est celle de Quesnay; les écrits auxquels il est fait allusion sont ceux du marquis de Mirabeau, dont l'auteur a surtout résumé les *Économiques*.

Cette brochure qui, par la forme qu'elle revêt, ne peut avoir aucune prétention littéraire, est en réalité un tableau sommaire assez bien fait des principes les plus saillants du système de Fr. Quesnay. Eugène Daire, dans une notice sur la brochure, nous dit qu'il y a lieu de croire que Du Pont de Nemours, très lié avec le margrave de Bade, prit part à la composition de ce livre.

L'*Abrégé des principes de l'économie politique* a été publié une seconde fois à Bâle en 1773. Il se trouve aussi dans la *Collection des principaux économistes* (Physiocrates, t. II, page 367) avec la notice de M. Eugène Daire indiquée plus haut.

BAGEHOT (Walter), né à Langport le 3 février 1826, mort à Calcutta en mars 1877), appartient à l'école de Ricardo. Il a exposé les idées des économistes anglais orthodoxes avec beaucoup de lucidité, mais sans y rien ajouter de nouveau. Il a peut-être insisté plus encore que ses prédécesseurs sur le caractère exclusivement national de la science économique. A ses yeux, l'économie politique ne s'appliquerait qu'aux pays où le grand commerce existe et où le système de la concurrence libre a été mis en vigueur. Ces conditions sont réalisées en Angleterre plus que dans les autres États, les tendances de l'économie politique y sont donc approximativement vérifiées.

Le seul ouvrage théorique de Bagehot sur l'économie politique n'a pas été terminé. On a publié après sa mort (1880) un volume intitulé *Economic studies*; ce sont des essais retrouvés dans ses papiers. Les deux premiers chapitres seulement sur la portée de l'économie politique ont paru de son vivant dans une revue anglaise. Les études sur les économistes sont fragmentaires, il y a des omissions et des redites, mais les traits caractéristiques de Smith, de Malthus, de Ricardo, sont saisis avec beaucoup de relief. On retrouve dans ces pages le charme litteraire que Bagehot savait donner aux questions les plus arides; c'était un véritable écrivain. Dès ses débuts il avait pris place au premier rang des critiques anglais. Ses premiers articles dans la *Prospective Review* et la *National Review* attirèrent l'attention par l'éclat du style, l'originalité de la pensée.

Tout en poursuivant ses travaux littéraires, Bagehot consacrait une grande partie de son temps aux affaires. En 1852, il entra dans la banque du Somersetshire, dont son père était vice-président; par la suite il lui succéda dans cette fonction.

En 1860, il devint le rédacteur en chef de l'*Économist*, qu'il dirigea jusqu'à sa mort. Son autorité en matière de banque et de finance était reconnue de tous et les chanceliers de l'Échiquier s'adressaient à lui dans les époques critiques.

Il a décrit l'organisation du marché financier de Londres dans son livre sur *Lombard Street* (1873). C'est une étude des plus intéressantes. Bagehot rend compte du marché monétaire d'une façon compréhensible aux esprits les moins initiés aux problèmes financiers et en même temps son exactitude et sa sagacité à indiquer les transformations subies par le marché anglais ont été reconnues par les hommes le mieux en état de juger. *Lombard Street* a eu sept éditions.

Le livre de Bagehot sur la *Constitution anglaise* a eu un succès encore plus retentissant. Il a été traduit en plusieurs langues. Il est devenu classique à Oxford et il a été adopté par plus d'une université américaine. Dans cet ouvrage, Bagehot s'écarte de la théorie acceptée jusqu'à lui sur la balance des pouvoirs. D'après lui, le centre du pouvoir en Angleterre est placé dans la Chambre des communes ; cette assemblée est plus puissante que les assemblées délibérantes dans les autres pays libres.

Dans *Physics and Politics*, Bagehot s'efforce d'appliquer le principe de Darwin sur la sélection naturelle, aux sociétés politiques. C'est peut-être le plus original de ses écrits, mais c'est celui où il cède le plus à son penchant pour le paradoxe et où son scepticisme se découvre le plus. Il reprend la thèse qu'il avait développée, en 1851, dans des Lettres écrites de Paris à un journal anglais et où il prenait la défense du coup d'État avec une ardeur qui choqua ses amis libéraux. Il soutenait que la stupidité est une condition essentielle de la liberté politique et que les Français sont trop intelligents pour être libres. La seule sécurité que le peuple fît son devoir, c'est qu'il n'eût pas l'idée qu'il pouvait ne pas le faire ; la seule garantie de stabilité politique, c'est qu'il fût incapable de comprendre un autre état social que celui auquel il était habitué. C'est l'opinion que l'on retrouve dans *Physics and Politics*, écrits vingt ans après les Lettres sur le coup d'État. Le succès pour un peuple dépend de l'habitude de tous les citoyens d'agir de concert. Le manque d'originalité des masses en Angleterre amène cet esprit d'accord, et par là, dans ses résultats, il est bien supérieur à la divergence d'opinions qui se manifeste en France et qui rend si difficile pour les Français de savoir ce qu'ils veulent réellement.

Bagehot pensait que les peuples modernes agissent trop à la légère, qu'ils ne réfléchissent pas assez aux conséquences de leurs actions. Le temps des nations pressées d'agir était passé. L'avenir était aux nations hésitantes et lentes à délibérer. Il reconnaissait toutefois que l'on pouvait aller trop loin dans cette voie et que la Chine donnait l'exemple d'une civilisation arrêtée. Mais là n'était pas le danger pour les nations européennes et il prêchait une politique d'abstention. Il citait avec éloge le passé constitutionnel de sa ville natale de Langport. Du temps d'Edouard Ier, les citoyens de Langport envoyaient un représentant à la Chambre des communes. Ils pétitionnèrent pour être délivrés de cette charge. A cette époque, en effet, les députés étaient payés par leurs électeurs, et les habitants de Langport trouvaient cette dépense inutile.

Cette modération, ou plutôt cette indifférence aux prétentions patriotiques plaisait à Bagehot, qui vantait cet acte comme un trait de vraie sagesse politique.

C'est à Langport que Bagehot mourut le 24 mars 1877.

Après sa mort, on publia en volume ses articles sur la *Dépréciation de l'argent*. On réunit ses articles littéraires sous le titre de *Literary Studies*. En 1880, on publia ses *Economic Studies*.

Sophie Raffalovich.

BAIL. — V. Tenures.

BAILLY (Antoine), administrateur français, né à Paris le 20 novembre 1780, mort le 30 janvier 1846. Entré de bonne heure dans les finances, il y était devenu inspecteur général, chargé plusieurs fois d'importantes missions qu'il avait complétées par de sérieuses études et par un assez long séjour en Angleterre ; c'est ainsi qu'on lui doit les ouvrages les plus complets pour l'époque à laquelle ils ont été publiés sur les finances de la France et surtout de l'Angleterre, remplis de recherches et de documents précieux. Ils ont pour titres : *Histoire financière de la France depuis l'origine de la monarchie jusqu'à la fin de 1786* ; 2 vol. in-8 Paris, 1830. — *Exposé de l'administration générale des finances du royaume-uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande*, 2 vol. in-8; Paris, 1837.

BALANCE DU COMMERCE.

SOMMAIRE

1. Définition
2. Fausseté de la théorie du système mercantile. Les évaluations de la douane; causes d'erreurs.
3. Valeurs qui échappent au contrôle de la douane.
4. De la rentrée du numéraire. — Exemple de la France après 1870.
5. Conclusion.

1. Définition

Dans son acception la plus stricte, la balance du commerce est le résultat de la comparaison qu'établit un pays entre ses exportations et ses importations. « Le tableau de la balance du commerce, dit Necker, est la représentation des échanges d'une nation avec les autres nations ; cette balance paraît favorable lorsque la somme de ses exportations est plus considérable que celle de ses importations ; elle lui annonce une perte, lorsqu'au contraire il a plus acheté que vendu [1] ». Cette théorie, sur laquelle est assis le système mercantile si longtemps en faveur, repose, comme on le voit, sur deux suppositions : la première, c'est que la différence trouvée par la douane entre l'entrée et la sortie des marchandises doit nécessairement se payer en numéraire : la seconde, c'est que le solde en numéraire est un profit net pour le pays qui le reçoit et une perte pour celui qui le paye. D'où il résulte qu'un pays devrait inévitablement se ruiner en recevant constamment des pays étrangers plus de denrées ou marchandises de tout genre qu'il ne leur en livre.

2 Fausseté du système mercantile Les évaluations de la douane; causes d'erreurs.

Or, l'expérience a prouvé la fausseté de cette théorie. J.-B. Say le premier l'a démontré scientifiquement. « Les produits, a-t-il dit, se payent en produits » et, après avoir posé ce principe, il ajoute : « Plus le commerce qu'on fait avec l'étranger est lucratif, plus la somme des importations doit excéder celle des exportations ». Bastiat développe la même idée. « La vérité, écrit-il, est qu'il faudrait prendre la balance du commerce au rebours et calculer le profit national dans le commerce extérieur par l'excédent des importations et des exportations ».

Voyons maintenant sur quelles données s'appuie l'école économique.

Il convient d'abord de remarquer qu'il y a toujours beaucoup d'arbitraire dans les évaluations par lesquelles on arrive à conclure qu'il est sorti d'un pays, sous forme de marchandises ou denrées, plus de valeurs qu'il n'en est entré. L'élément principal d'appréciation est le tableau dressé par l'administration des douanes à l'entrée et à la sortie du territoire. Or, quelque soin qu'apporte l'administration à ce travail, les résultats ne sauraient être que très approximativement exacts. D'une part, les déclarations sur lesquelles reposent les évaluations douanières sont généralement, on pourrait dire toujours, suspectes, puisqu'elles sont faites par des parties ayant souvent intérêt à dissimuler la valeur réelle de leurs expéditions. D'autre part, elles sont influencées par une foule de circonstances dont la douane ne peut tenir aucun compte, telles par exemple que les naufrages, qui ensevelissent dans les mers une partie des marchandises exportées, et les mauvaises opérations de nos négociants ou armateurs, à la suite desquelles une autre partie des exportations est vendue au-dessous de la valeur déclarée à la sortie. Bastiat cite à l'appui de ces faits un exemple saisissant [1] : » M. T... expédia du Havre un navire chargé de 200 000 francs de produits de notre travail national. Mais le malheureux bâtiment sombra à l'entrée du port et il ne resta à faire à M. T... que d'inscrire sur ses livres deux petits articles ainsi formulés : « Marchandises diverses doivent à X. 200 000 francs pour achat de différents objets expédiés par le navire N. Profits et pertes doivent à marchandises diverses fr. 200 000 pour perte définitive et totale de la cargaison ». Pendant ce temps-là, la douane inscrivait de son côté fr. 200 000 sur son tableau d'exportation, et comme elle n'aura jamais rien à faire figurer en regard sur son tableau d'importation, il s'ensuit que les partisans de la balance du commerce verront dans ce naufrage un profit clair et net de 200,000 francs pour la France. Il y a encore cette conséquence à tirer de là, c'est que, selon la théorie de la balance du commerce, la France a un moyen tout simple de doubler à chaque instant ses capitaux. Il suffit pour cela qu'après les avoir fait passer par la douane, elle les jette à la mer ».

Mais ce n'est pas tout. D'ordinaire, les marchandises exportées sont évaluées par la douane au moment du départ, au port d'expédition, c'est-à-dire quand elles n'ont encore supporté que de très faibles frais de maniement et de transport. Les marchandises importées sont, au contraire, évaluées au port d'arrivée et de destination, c'est-à-dire quand elles sont déjà grevées de tous les frais qu'entraîne un long voyage, tels que frais de courtage et d'assurances. Il résulte de là que fort souvent, en calculant les résultats de telle opération donnée et en supposant d'ailleurs les évaluations parfaitement exactes, on trouverait entre les chiffres comparés de l'exportation et de l'importation une différence sensible, qu'on supposerait devoir être soldée en numéraire, tandis qu'en réalité tout serait réduit à un simple échange de marchandises.

1 *De l'administration des finances de la France*, t. II, p. 1..

1 *Sophismes économiques*, 1re série.

Un second exemple fera mieux comprendre notre pensée. Supposons un navire partant du Hâvre avec une cargaison pour le Brésil. Au départ, la cargaison de ce navire est évaluée à 200 000 francs, et c'est là sa valeur réelle au port d'expédition. La douane, en admettant que ses évaluations soient exactes, porte donc sur ses registres, à la colonne des exportations, une somme de 200,000 francs. Jusque-là, rien de mieux. Mais cette même cargaison vaudra naturellement davantage à Rio-Janeiro, car le prix de vente doit payer le fret, l'assurance, la commission, le courtage, les frais de chargement, de déchargement et le reste, c'est-à-dire les bénéfices. On peut admettre qu'elle s'y vendra 240,000 ou 250,000 fr. Le prix de vente réalisé, on prélève d'abord sur le montant de quoi acquitter les dépenses faites sur les lieux, et on convertit le reste en café par exemple. Ainsi se forme, pour le retour du navire, une nouvelle cargaison d'une valeur plus forte que celle qu'il avait au départ et — c'est là un point essentiel — sans qu'il y ait eu de la part de la métropole aucun débours à faire en or ou en argent.

Ce n'est pas tout. Le café, acheté 250 000 fr. au Brésil, vaudra davantage en France, puisqu'il y aura de nouveau un fret et d'autres dépenses accessoires à supporter. Rien n'empêche d'admettre — et ce sont là des chiffres très, même trop modérés — qu'il s'y vendra 270000 ou 290,000 francs. Ainsi, cette cargaison, qui ne valait au départ que 200,000 fr., revient, sous une autre forme, portée par des accroissements successifs à une valeur de 290,000 francs, et toujours sans qu'il y ait eu ni émission nouvelle de monnaie entre les deux pays ni dette contractée pour l'avenir. C'est un simple échange de marchandises, rien de plus. Qu'arrivera-t-il cependant ? La douane, relevant exactement les chiffres des valeurs échangées, après avoir, au départ du navire, porté 200 000 francs à la colonne des importations inscrira 290,000 francs aux exportations. De là les partisans du système mercantile concluront que cette opération se résout en une balance défavorable à la métropole et qu'il reste à celle-ci 90,000 francs à payer en numéraire.

3. Valeurs qui échappent au contrôle de la douane.

A l'époque où prédominait la théorie de la balance du commerce, le nombre des voyageurs internationaux était relativement restreint. Les achats que faisaient ces voyageurs dans les pays qu'ils traversaient et l'argent qu'ils dépensaient durant leur séjour pouvaient, à la rigueur, passer pour des quantités négligeables. Mais avec la facilité et le confortable des moyens de transports internationaux, le nombre des touristes a plus que centuplé depuis un demi-siècle. Non seulement cette armée de voyageurs laisse, pour solder ses frais de séjour, une très grosse quantité de numéraire qui s'élèvera parfois à des centaines de millions, quantité qui échappe aux évaluations administratives, mais elle emporte avec elle soit ostensiblement, soit en contrebande, une foule d'objets : bijoux, articles de mode ou de fantaisie, vêtements, armes, etc., dont le montant représente encore annuellement quelques dizaines de millions qui ne figurent pas plus sur les registres de la douane que les lettres de change et les chèques qui, convertis en or ou en argent pour payer ces achats, ne figurent sur les tableaux d'importation ou d'exportation des métaux précieux.

4. Fausses idées en matière de numéraire — Exemple de la France après 1870.

Il y a encore dans les évaluations de la douane une cause d'erreur dont les partisans du système mercantile n'ont jamais tenu compte. Nous voulons parler du mouvement de richesse créé à la Bourse par les valeurs étrangères qui n'y ont été admises que depuis la Restauration. Une grande quantité de capitaux français se sont portés sur les fonds d'Etat et sur des entreprises étrangères. On estime à 18 milliards le capital ainsi placé et à 7 ou 800 millions les intérêts annuels qu'il produit. En Angleterre, les créances sur les autres nations s'élèvent en arrérages à 1 500 millions par an. Ce fait seul suffirait à prouver, à défaut d'autres causes, qu'un pays prospère peut importer plus qu'il n'exporte, s'il reçoit sous forme de marchandises le payement des intérêts de ses capitaux placés à l'étranger. Cela est si vrai que les pays les plus riches du monde, tels que la Grande-Bretagne et la France, voient régulièrement le chiffre de leurs importations dépasser de beaucoup le chiffre de leurs exportations, tandis que le phénomène inverse se produit pour les pays pauvres, l'Espagne et certaines contrées de l'Afrique occidentale et de l'Amérique du Sud. Ainsi, de 1867 à 1881, les importations à destination d'Angleterre ont dépassé de 32 milliards les exportations de l'Angleterre pour les divers pays du globe. S'ensuit-il que pendant ces quinze années la richesse de nos voisins d'outre-Manche ait diminué de 32 milliards ?

Mais en admettant qu'une nation ait à recevoir ou à payer un solde en numéraire, quelles raisons y a-t-il de considérer ce solde

comme un gain dans le premier cas, ou comme une perte dans le second ? Sa valeur n'est-elle pas représentée dans les deux cas par des marchandises livrées pour être consommées ou transformées ? Personne assurément ne voudrait soutenir que lorsque le blé est à 20 francs l'hectolitre, les boulangers perdent autant de fois 20 francs qu'ils achètent d'hectolitres de blé, ou que l'ingénieur-constructeur qui achète mille quintaux de fonte perd le montant de cet achat. Tout le monde comprend aujourd'hui l'incohérence de cé raisonnement, car chacun sait que le boulanger ou le constructeur, en échangeant une valeur en numéraire contre une valeur égale en blé ou en fonte, n'ont fait que modifier selon leurs convenances et dans l'espoir d'un bénéfice la forme de la valeur qu'ils possédaient et qu'ils n'ont rien perdu dans cette opération, en admettant, bien entendu, qu'ils aient agi avec circonspection, sans dépasser les limites de leur crédit. Qu'ils aient tiré du blé ou de la fonte de l'étranger, ou qu'ils l'aient pris dans le pays, cela peut-il changer pour eux les résultats du marché?

Pourvu que les qualités et les prix des objets achetés soient exactement les mêmes, que leur importe la provenance? Il est donc bien évident que la circonstance d'avoir reçu ces objets de l'étranger ne saurait leur imposer aucune perte. Or, lorsque dans son commerce extérieur un pays se trouve avoir plus acheté que vendu, cela signifie simplement qu'il a convenu à une partie de la population de ce pays et, par exemple, aux boulangers, aux forgerons, aux charpentiers, aux cordonniers, d'échanger leur numéraire contre du blé, du fer, du bois ou des cuirs ; chacun d'eux, en particulier, est bien persuadé qu'il possède, sous ces dernières formes, une valeur au moins équivalente à celle de la monnaie qu'il a livrée, et qu'en conséquence l'échange ne lui fait subir aucune perte. Mais si aucun d'eux, en particulier, n'a perdu, comment l'ensemble de leur opérations a-t-il pu constituer une perte ? Comment peut-on arriver à former un nombre quelconque en n'additionnant que des zéros?

Le pays perd dans cette opération une partie de son numéraire, mais qu'importe si, d'un autre côté, il gagne, en tous autres produits, une valeur au moins équivalente? Encore une fois, les achats n'ont eu lieu que parce que les acheteurs y ont trouvé leur convenance, parce qu'ils y ont vu un avantage, un profit, et comment veut-on que de l'ensemble de ces profits puisse résulter une perte ?

La source de ces idées est dans cette vieille erreur que les monnaies d'or et d'argent forment la richesse par excellence et qu'on ne saurait mieux assurer la prospérité d'un pays qu'en y accumulant le plus possible de ces métaux précieux.

S'il peut arriver qu'un pays s'appauvrisse momentanément en numéraire par suite de quelque grande nécessité imprévue, il peut arriver aussi, par la même raison, que tel autre pays attire accidentellement à lui plus de numéraire que les besoins de sa circulation n'en exigent.

Ce dernier fait est la conséquence naturelle de l'autre. Mais il faut se hâter de répéter que, du moins dans les pays travailleurs et producteurs, ces sortes de perturbations sont essentiellement passagères; que l'appauvrissement inusité du numéraire dont un pays a besoin pour ses échanges y provoque presque aussitôt un courant d'exportation plus fort qu'à l'ordinaire, et qu'en conséquence les espèces métalliques transportées au dehors ne tardent jamais beaucoup à y revenir. S'il était besoin de preuves à l'appui d'une vérité si simple, on en trouverait de très docisives dans les faits qui se sont produits après nos désastres de 1870-1871, alors que la France avait été obligée de faire face au payement d'une rançon de six milliards environ, principal, intérêts, frais d'emprunt et de transport compris. Or, tandis qu'on pouvait croire le stock de nos épargnes épuisé par de telles exigences, les tableaux de notre commerce extérieur accusaient au contraire une augmentation de richesse rendue manifeste par l'excédent des exportations sur les importations. Au premier abord ce fait peut paraitre en contradiction avec la doctrine que nous venons d'exposer. Mais, en y réfléchissant bien, on voit qu'il ne fait que le confirmer. Le pays manquait d'or. Donc l'or constituait une excellente marchandise d'importation. Au lieu d'acheter des marchandises dont le chiffre aurait grossi le total des évaluations douanières à l'importation, nous avons importé de l'or, ce qui n'a pas laissé de trace sur les relevés généraux du commerce extérieur. De 1872 à 1875, la France a exporté pour 15 121 millions de marchandises au commerce spécial alors qu'elle en importait pour 14 168 millions. L'excédent des exportations sur les importa tions est donc de 953 millions. En même temps on constatait à l'importation un excédent considérable en faveur des espèces monnayées et des métaux précieux, ce qui prouve bien que l'indemnité de guerre n'avait pas tardé à rentrer en grande partie en France sous forme de numéraire représentant le prix de nos marchandises exportées [1].

1. Voir à ce sujet le Rapport rédigé par M. Léon Say et présenté à l'Assemblée nationale au nom de la commission

Il y a d'autres circonstances qui contribuent, peut-être plus fréquemment et plus puissamment encore que les besoins imprévus de certaines denrées, à détruire momentanément l'équilibre entre les importations et les exportations. Ces circonstances se rapportent à la circulation même des espèces métalliques, à l'étendue des besoins et aux altérations qui surviennent dans le marché monétaire. Tout pays a besoin d'une certaine quantité d'espèces monnayées pour le service de ses échanges et il en possède ordinairement tout ce que l'état de sa circulation en réclame. Mais les besoins en ce genre sont très variables. Ils varient d'abord considérablement d'un pays à l'autre; ils varient en outre très fréquemment dans le même pays. Et quelle est la cause de ces variations? C'est ordinairement l'état du crédit qui rend plus ou moins nécessaire l'emploi de la monnaie effective dans les transactions commerciales. En Angleterre, par exemple, où l'usage des billets de banque et des chèques est général, où non seulement tous les commerçants ou industriels, mais encore les cultivateurs et les particuliers opèrent leurs transactions avec des lettres de change et des chèques, où il existe, depuis si longtemps, dans toutes les villes, cette utile institution des *clearing houses* à laquelle nous sommes encore réfractaires en France, il s'effectue journellement une masse incalculable d'échanges avec une quantité de numéraire relativement assez faible. La France, moins bien partagée à cet égard, emploie, pour la même somme de transactions, des quantités de monnaie beaucoup plus fortes. Or, de même que l'emploi plus ou moins fréquent des moyens de crédit établit une différence très marquée d'un pays à l'autre, quant à l'étendue des besoins en numéraire, de même, dans l'intérieur d'un pays donné, les besoins en ce genre varient d'un moment à l'autre, selon les fluctuations qui surviennent dans l'état du crédit. Que le crédit s'altère sous l'influence d'une perturbation quelconque, immédiatement les besoins en numéraire augmentent. Que le crédit se remette, aussitôt ces besoins extraordinaires diminuent. Dans l'un et l'autre cas, la balance du commerce extérieur se ressent de ces variation; toute demande nouvelle de numéraire se manifestant aussitôt par un accroissement de l'exportation, de même que la cessation de ce besoin momentané entraîne bientôt un accroissement de l'importation. Cette circonstance, trop peu observée, est même la cause la plus ordinaire et la plus déterminante des oscillations qui se remarquent dans la balance du commerce.

du budget de 187[illegible]. On verra notamment que le payement de l'indemnité de guerre n'a pas exigé un déplacement de numéraire aussi considérable qu'on aurait pu le croire. M. Léon Say estime que la perte totale pour le stock métallique de la France n'a pas dépassé 700 millions. La [illegible]

5. Conclusion.

Est-ce à dire cependant qu'il faille ne tenir aucun compte des indications fournies par ce qu'on appelle assez improprement la balance du commerce? Il fut un temps où ces indications tenaient une place trop considérable dans l'esprit de certains économistes qui fondaient sur ces données forcément incomplètes toute leur doctrine. Les prémisses étant fausses, la conclusion ne pouvait être exacte. On a réagi contre ces tendances absolues, mais il est permis de penser que la réaction a été peut-être trop violente. On a affecté de prendre le contre-pied des partisans du système mercantile et on a été jusqu'à dire que l'exportation pour un pays était un symptôme de décadence et que l'importation était en raison directe de la fortune publique. Présentée en termes aussi absolus, cette thèse n'est pas acceptable. Si inexactes que puissent être les évaluations douanières, on y trouve cependant une foule de renseignements qui peuvent éclairer sur la puissance de production d'un pays et sur les manifestations de son activité. D'ailleurs, les erreurs étant pour ainsi dire constantes, il est facile de les atténuer ou de les corriger par le raisonnement ; il y a un juste milieu à trouver. Dans tous les cas, il faut, en consultant les résultats de la balance du commerce, partir de ce principe que si, au point de vue purement statistique et commercial, ces résultats présentent un réel intérêt, ils ne sauraient donner qu'une idée incomplète et inexacte de la situation économique d'une nation, ou tout au moins qu'ils n'ont pas sur la marche de la richesse publique l'influence qu'une certaine école économique a voulu leur attribuer.

GEORGES MICHEL.

BALSAMO (abbé Paul), né à Termini (Sicile) en mars 1763, mort à Palerme en 1818. Agronome et économiste, il obtint au concours la chaire d'agriculture à l'université de Palerme, et reçut une mission pour la Lombardie, la France et l'Angleterre, où il se lia avec Arthur Young qui a publié de lui, dans les *Annales d'agriculture*, plusieurs Mémoires. De retour à Palerme, il reprit son cours d'agriculture politique, agriculture théorique et agriculture pratique, s'attachant à démontrer quelles sont les causes politiques qui nuisent à l'agriculture. Bibliothécaire du roi de

Naples, pourvu d'une abbaye, ce qui lui permit de faire partie de la Chambre du clergé, il fit répartir l'impôt d'après le revenu sur toutes les propriétés indistinctement. On a de lui :

Il costante vile prezzo di generi non denota e non cagiona ricchezza e prosperita nello stato. — Lo spendersi del denaro in un paese, quali utili effetti produca nel paese medesimo. — Gli interessi nazionali e la giustizia richiedono che non si avvilisca il valore della moneta. — Pensieri sopra l'agricoltura di Sicilia. — Sopra l'influenza delle scienze nel miglioramento delle arti. — Sopra li dazj relativamente all'agricoltura ed alla ricchezza nazionale.

BANFIELD Thomas Charles, économiste anglais, né à Londres en 1795, mort en 1880, fut plusieurs années gouverneur du roi Louis II de Bavière. Robert Peel lui confia en 1846 le poste de secrétaire du conseil privé, qu'il occupa longtemps. Il s'était fait connaître brillamment, dès 1844, par son cours d'économie politique à l'université de Cambridge, où il professa douze ans les doctrines de l'école libérale et démocratique, contribuant pour une large part à l'avènement des réformes économiques. On a de lui :

The organisation of industry, explained in a course of lectures, delivered in the university of Cambridge, 1844 (*Organisation de l'industrie*, etc.). Londres ; — plusieurs éditions, traduites en français, en 1851, par Émile Thomas, dans la *Collection des Économistes contemporains;* — de nombreux articles dans le *Mining journal*, l'*Anti-Slavery Reporter* et dans le *Statistical companion*.

E. R.

BANQUE.

SOMMAIRE

I. COMMERCE DE BANQUE

1. Définition du commerce de banque.

Recevoir des capitaux avec ou sans intérêt ; prêter ces capitaux à des industriels, à des commerçants, à des particuliers, à courte ou à longue échéance ;

Escompter des effets de commerce, c'est-à-dire faire crédit à des commerçants sur leur signature ;

Placer les capitaux d'autrui en valeurs mobilières et immobilières ; Acheter et vendre sur tous les marchés financiers les titres de rentes, de compagnies de chemins de fer, de sociétés industrielles et financières qui s'y négocient ;

Payer les coupons de ces diverses valeurs soit par anticipation, soit au moment de leur échéance ;

Prêter des fonds contre dépôts de titres ; recevoir des titres en garde et en dépôt ; constituer des sociétés pour l'exploitation de telle ou telle industrie ;

Négocier les lettres de change françaises et étrangères ; avancer des capitaux sur dépôt de marchandises ;

Recevoir les souscriptions du public à toutes les émissions de valeurs :

Telles sont, dans leurs grandes lignes, les opérations comprises sous la dénomination de *Banque*, qui, au point de vue économique, pourraient être ainsi divisées et résumées : Emprunter d'un côté et prêter de l'autre ; drainer les capitaux pour les employer, les faire fructifier et, à la fois, procurer du crédit.

Faire la banque n'est donc pas autre chose qu'un commerce d'argent ; c'est donner et recevoir de l'argent comptant ou à échéance sur une place, pour le faire compter ou remettre dans une autre, par le moyen de lettres de change que l'on tire sur ses correspondants ; c'est s'occuper de tout ce

qui a trait aux négociations des valeurs mobilières.

Les *Banques* privées sont des établissements dans lesquels se concentrent et se groupent des capitaux, d'où ils s'écoulent pour procurer à l'industrie et au commerce les ressources qui leur sont nécessaires pour la marche et le développement de leurs affaires. Ce sont, en quelque sorte, des caisses ouvertes, contre garanties, au crédit privé et au crédit commercial.

A l'origine, au commencement de l'ère moderne et dans l'antiquité, les banques ont eu souvent un tout autre objet. Elles destinaient les capitaux dont elles disposaient aux gouvernements, les secouraient dans leurs besoins, leur procuraient des ressources. Elles furent en quelque sorte, suivant l'expression de Ganilh, « les premiers mobiles du crédit public ». C'est sur ce plan que s'établirent en 1171 la Banque de Venise et en 1407 celle de Gênes. C'est donc à l'Italie que nous devons l'origine des mots Banque et banquier ; le commerce d'argent se faisait en place publique ; chaque banquier avait un *banc* sur lequel il comptait son argent et écrivait les lettres de change.

Il semble qu'il y ait dans l'ensemble des opérations comprises sous ce mot Banque, quelque chose de mystérieux qui, suivant l'expression de Coquelin dans son traité sur le Crédit et les banques, « échappe à l'examen et ne se laisse pas soumettre à l'analyse ». La banque n'offre cependant rien par elle-même de très compliqué dans la pratique. C'est un commerce de capitaux et d'argent, ni plus ni moins ; c'est l'art de rendre productifs des capitaux qui, sans l'intervention du banquier, resteraient oisifs et stériles. Des hommes simples, qui n'avaient sans doute que la science vulgaire de tout commerçant, ont dû être les premiers initiateurs de ce commerce. Au point de vue économique, le banquier qui reçoit ou paye pour le compte d'autrui, ou bien fournit des billets de change payables en d'autres lieux que ceux où l'on est, ce qui conduit au commerce de l'or et de l'argent, est un des agents qui servent le plus activement à la production.

Sans doute, le commerce de banque, qui comprend tout à la fois ou séparément des opérations de crédit, de change, d'argent, de marchandises, est susceptible d'un grand nombre de combinaisons diverses. Tous les banquiers, toutes les maisons de banque ne font pas uniformément les mêmes opérations et n'emploient pas les mêmes procédés pour les réaliser, bien qu'une dénomination identique soit appliquée à tous ceux qui s'occupent du commerce de papier, de lettres de change, d'or et d'argent.

Mais on peut tracer cependant quelques divisions générales et, comme dans un tableau synoptique, indiquer les évolutions diverses que les banquiers et banques ont subies.

On peut supposer, en effet, qu'à la suite de capitalistes opérant avec leurs propres capitaux, sont venus d'autres commerçants faisant le commerce de banque avec des capitaux empruntés à autrui et leurs ressources personnelles ; d'où la création de banques en commandite et de sociétés par actions ; puis sont venus se greffer, pour ainsi dire, sur l'ensemble de ces banques, de vastes sociétés anonymes, faisant toutes les opérations qu'un seul homme, quelles que soient sa fortune et ses capacités, n'aurait pu entreprendre, et se développant successivement au dedans comme au dehors des pays où elles ont pris naissance. On peut admettre enfin que d'autres banques, fonctionnant concurremment avec celles qui existaient, se sont alliées pour effectuer des opérations spéciales ; d'où création de banques hypothécaires, de sociétés de crédit foncier, de banques d'État ou privilégiées.

Ainsi :

Opérations de banque traitées par de simples particuliers appelés capitalistes, escompteurs, changeurs, banquiers ;

Opérations de banque traitées par des particuliers associés entre eux, commandités par les capitaux d'autrui, et créant des sociétés par actions pour permettre à un plus grand nombre de personnes de s'intéresser dans leur entreprise ; opérations de banques, traitées par de vastes associations connues sous le nom de sociétés ou établissements de crédit ; création de banques spéciales destinées aux opérations de l'agriculture, de la propriété foncière et, enfin, les banques d'État.

Le mot « banque » dans le langage courant exprime donc soit le commerce qui s'exerce sur les métaux précieux, les effets commerciaux, le transfert et l'échange des capitaux évalués en monnaie, les payements et recouvrements de place en place, commerce qui est l'intermédiaire des opérations de crédit, des transactions entre l'argent qui cherche un placement et le travail qui cherche des capitaux, soit l'établissement lui-même qui s'occupe d'une ou plusieurs de ces opérations.

Dans ce dernier cas, le nom de la Banque est ou peut être suivi d'un qualificatif qui désigne la nature plus spéciale des affaires qu'elle traite.

2 Classification des banques.

Les branches d'opérations dans lesquelles se divise le commerce des banques peuvent se grouper ainsi qu'il suit :

1° Le change, le commerce des monnaies et des métaux précieux, la création et l'émission de mandats et de billets de banque ;

2° La garde, comme entrepositaire, des valeurs et objets précieux, les virements et compensations, les dépôts à vue et à temps, l'émission des billets de banque ;

3° L'escompte, les avances sur nantissements, les comptes courants avec ou sans chèques, les prêts sur hypothèques avec émission de lettres de gage ;

4° La spéculation sur valeurs de bourse avec arbitrages ; les reports ; les négociations d'emprunts ; la création et la consolidation de compagnies par actions ;

5° Les commissions de bourse, encaissements, émissions et placements à commission d'emprunts publics et particuliers, achats et ventes à commission sur consignation de marchandises, etc.

Selon que les banques s'occupent plus spécialement d'une partie quelconque de ces opérations, on distingue des banques ordinaires les établissements dénommés :

Banques de dépôts et de virement ;

Banques d'escompte ;

Banques agricoles, hypothécaires, territoriales, foncières, immobilières ;

Banques mobilières ou Sociétés de crédit mobilier ;

Banques industrielles ;

Banques coloniales ;

Banques populaires ;

Banques d'émission ou de circulation.

Une étude spéciale sera consacrée à cette dernière catégorie d'institutions de crédit, qui sont les plus importantes au point de vue économique et dont le fonctionnement soulève et soulèvera toujours d'ardentes discussions théoriques et pratiques.

Nous donnerons en premier lieu quelques explications succinctes sur les opérations des diverses autres banques et sur la pratique des opérations auxquelles se livre une « banque », en prenant la banque dans son expression la plus générale.

Les *Banques de dépôts et de virements* sont des établissements qui reçoivent en dépôt les fonds des particuliers, des corporations, des sociétés, à des conditions déterminées et se chargent de payer et recevoir pour le compte de leurs déposants, de transférer ces sommes d'un compte à un autre au moyen d'une simple passation d'écriture appelée virement (V. COMPENSATION), qui opère remise de valeur sans nécessiter aucun mouvement de numéraire.

Les *Banques d'escompte* se chargent de prêter de l'argent sur effets de commerce, billets à ordre, lettres de change ; elles se font payer pour ces prêts un intérêt qui s'appelle « escompte ».

Les *Banques agricoles, hypothécaires, territoriales, foncières, immobilières*, comme leur titre l'indique, prêtent à l'agriculture sur hypothèque, sur immeubles, sur propriétés foncières et immobilières.

Les *Banques mobilières* sont celles qui s'occupent principalement de la négociation des valeurs de bourse, des prêts sur titres, des arbitrages, des constitutions de sociétés, des émissions de valeurs.

Les *Banques industrielles* s'occupent des affaires industrielles non seulement par les opérations ordinaires d'escompte du papier qui en provient et d'ouvertures de comptes courants aux industriels et manufacturiers, mais par des participations directes, par la création et le placement de valeurs industrielles, d'actions, d'emprunts, etc.

Les *Banques coloniales* ont pour but de procurer des capitaux aux colonies et aux colons, d'émettre des billets pour la circulation dans les colonies, etc.

Les *Banques populaires* sont créées pour fournir des capitaux à de petits artisans, commerçants, industriels, qui n'offrent pas une surface suffisante pour trouver des fonds auprès des grandes sociétés ou des banques ordinaires ; ce sont en quelque sorte des établissements philanthropiques, dont le succès a été très grand en Allemagne et en Italie (V. SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES et CAISSES D'ÉPARGNE), mais dont, jusqu'à présent, en France les résultats ont été médiocres.

3. Opérations de banque.

Le commerce de banque se ramène aux principales opérations suivantes :

1° Prêter des capitaux à ceux qui les sollicitent et offrent des garanties, ce qui donne naissance aux questions d'intérêt et d'escompte ;

2° Transporter les capitaux d'une place à une autre, d'où les opérations de change et les arbitrages ;

3° Recevoir les fonds des clients, payer pour eux, compenser leurs comptes, etc., par des recouvrements, des virements et l'usage des comptes courants.

L'*intérêt* (voy. ce mot) est la redevance payée au propriétaire d'un capital prêté, pour l'usage de ce capital. Lorsque le propriétaire du capital est le banquier lui-même, le taux est assez élevé et dépend du taux courant du marché et de l'évaluation des risques que

court le capital prêté. Si, au contraire, c'est le banquier qui paye l'intérêt pour des sommes mises en dépôt chez lui, le taux de l'intérêt, beaucoup moindre dans ce cas, dépend principalement du temps pendant lequel il peut disposer de ces dépôts. Si ces capitaux sont remboursables sur demande, le banquier ne pourra payer que rarement un intérêt qui ne soit pas faible. Le plus souvent, il se chargera simplement, en compensation des dépôts, de recevoir et de payer sur place pour le compte de ses déposants. Si les capitaux sont remboursables à terme, à six mois ou un an par exemple, le taux de l'intérêt que payera le banquier s'élèvera en raison de la possibilité qu'il aura d'en faire un placement avantageux.

L'*escompte* est l'intérêt d'un prêt fait par le banquier et garanti par un effet ou titre représentant une opération de commerce et donné en gage au banquier. Les effets de commerce portent le nom général de traites, qui comprend les billets à ordre, promesses de payement échangées entre négociants d'une même place ; les lettres de change, ordres de payement tirés d'une place sur une autre, et les mandats, lettres de change non susceptibles d'acceptation.

Le banquier déduit du montant total que représente une traite quelconque, l'escompte ou intérêt du capital jusqu'à l'échéance, un droit de commission variant ordinairement entre 1/8 et 1/2 p. 100 et un droit de change, si le titre est payable sur une autre place ou dans un autre pays. En général, on n'admet à l'escompte que le papier revêtu de deux signatures, ce qui correspond à une affaire achevée. La Banque de France en exige trois, représentant au moins deux affaires successives.

Le *virement* (V. CHAMBRES DE COMPENSATION) consiste en un échange de créances et de dettes opéré par des écritures sur les comptes de deux clients communs du banquier, ou en un échange de billets respectifs par voie de compensation, entre deux banquiers ou deux déposants, sans mouvement matériel de fonds.

Le *change* (voy. ce mot) en matière de banque est la différence entre la valeur d'une lettre de change sur la place où il est négocié et sa valeur sur la place où il est payable. Le change est haut ou bas ou au pair, suivant que le papier vaut l'argent, ou qu'il vaut plus, ou moins. Il dépend du plus ou moins grand mouvement des affaires entre les diverses places, c'est-à-dire, en dernière analyse, de l'offre et de la demande du papier. Les variations du change ont pour limite la valeur du transport des espèces d'une des deux places sur l'autre, car, si l'écart des variations est trop bas ou trop haut, il est avantageux, au lieu de prendre du papier, de faire verser des espèces.

Les différences variables des cours du change entre les diverses places donnent naissance à l'arbitrage.

L'*arbitrage* (voy. ce mot) consiste à acheter des effets de commerce ou d'autres valeurs sur certaines places et à les revendre sur d'autres places où ils sont recherchés à plus haut prix. Il a pour résultat de régler aux conditions les plus avantageuses et par des compensations les comptes et créances des diverses places les unes sur les autres.

L'arbitrage résulte aussi des spéculations directement faites sur le cours des changes, par des banquiers qui établissent entre eux et à volonté, par ouvertures de crédit et créations de papier, des lettres de change en telle monnaie et sur tel pays dont ils ont besoin. Ces opérations doivent être pratiquées à l'instant même où elles sont conçues et avec des signatures dont le crédit est absolument incontesté.

L'influence exercée par les arbitrages sur les marchés européens est immense. La force, l'activité, le développement qu'ils ont donnés à toutes les affaires de crédit sont considérables. Pour apprécier comment ce genre d'opérations répété chaque jour sur une vaste échelle a contribué aussi puissamment à faire du monde des affaires une seule et même grande famille, il nous suffira de donner quelques explications sur ce genre d'opérations.

Supposons qu'à Paris le papier sur Londres vaille 25 fr. 20 la livre sterling et que, par le simple effet de l'offre et de la demande, ce même papier soit coté à Marseille 25 fr. 10, tandis qu'en Allemagne, on le négocierait à 25 fr. 60. Un banquier qui aurait à acheter du papier sur Londres choisira certainement pour faire ses achats, après s'être enquis des cours de ces divers marchés, la ville où le Londres coûtera le moins cher ; dans l'hypothèse ci-dessus il achètera donc à Marseille. S'il a, au contraire, à vendre du papier sur Londres, il négociera ce papier sur la place où il est coté le plus haut ; et, toujours dans la même hypothèse, il vendra en conséquence en Allemagne.

Mais, dans un sens plus large, l'arbitrage consiste à négocier des valeurs mobilières sur toutes les places où elles sont cotées ; à les vendre ou à les racheter simultanément sur chacune de ces différentes places, et à profiter ainsi des différences de cours qui existent sur ces mêmes valeurs cotées le même jour sur plusieurs marchés financiers. Tels sont les grands arbitrages qui, chaque jour,

sont exécutés sur toutes les places de l'Europe et du monde entier. Le 5 p. 100 italien, par exemple, se négocie à Londres, à Bruxelles, à Francfort, à Berlin, à Paris ; les chemins de fer autrichiens se négocient à Paris, à Vienne, à Berlin, à Francfort, à Hambourg ; les chemins de fer lombards se négocient en France, en Angleterre, en Allemagne. Que font les arbitragistes ? Ils vendent de la rente italienne à Londres, qu'ils rachètent immédiatement à Paris, selon que les cours se prêtent le mieux à leurs opérations. Un arbitragiste achète des actions de chemins lombards à Paris, envoie l'ordre de les revendre le jour même à Berlin ; en même temps, peut-être rachètera-t-il à Francfort, pour revendre aussitôt sur une autre place. Les valeurs qui donnent lieu à ce genre d'opération sont ce qu'on appelle des valeurs internationales. En un mot, les achats et les ventes de l'arbitragiste sont aussi variés que peuvent être divers les cours cotés sur les différents marchés. Acheteur à Paris d'une valeur vendue plus cher à Berlin, il revendra encore cette même valeur à Francfort, si les cours de Vienne lui font espérer qu'il peut la racheter à meilleur compte sur cette dernière place.

Il se fait de nombreux arbitrages sur toutes les Bourses étrangères. Chacun cherche à profiter de la situation de tel ou tel marché, pour que l'opération qu'il effectue soit traitée dans les meilleures conditions. On peut comprendre, quand on réfléchit à la nature et à l'importance de ces opérations, à quel point devient étroite la solidarité de tous les banquiers arbitragistes, et comment un échange aussi continu d'affaires entre places étrangères peut aider au développement des bonnes relations internationales. Bien mieux, le banquier arbitragiste est obligé de se rendre un compte exact des évènements politiques ou financiers qui peuvent exercer sur une place une influence quelconque : il faut qu'il sache chaque jour sur quel marché il peut opérer avec le plus grand avantage et la plus grande sécurité, car ses arbitrages, devant se défaire presque immédiatement et au plus tard le lendemain, ne peuvent supporter aucun retard, aucune hésitation dans l'exécution.

Ces affaires, qui semblent n'être au premier abord qu'un jeu, qu'une spéculation intelligente et raisonnée, reposent cependant sur une base sérieuse : la différence de prix d'un même fonds, ou titre de rente, action ou obligation, et, au point de vue général, ont produit d'heureux résultats. C'est à ce genre d'opérations, qui demande une longue expérience, une grande rapidité de conception et des aptitudes particulières, que de puissantes maisons de banque doivent leur crédit, leur fortune, leurs relations. Intelligemment conduites, elles sont, de toutes celles qui s'effectuent à la Bourse, les seules qui ne fassent courir que des risques limités. Celui qui étudie philosophiquement la Bourse et en examine attentivement les rouages, les mœurs, les habitudes, aura sans doute remarqué plus d'une fois que ceux qui s'y ruinent sont les spéculateurs jouant à la hausse ou à la baisse absolument comme dans une maison de jeu ils joueraient à la rouge ou à la noire, sur un tapis vert ; l'arbitragiste, au contraire, ne s'engage jamais obstinément sur une valeur ; ce qu'il vend à Paris, il l'achète à Londres ou sur toute autre place, et réciproquement. Ses risques sont donc ainsi forcément limités ; un grave événement imprévu peut seul déjouer ses calculs.

Les opérations d'arbitrages, entre les diverses places étrangères, sur les fonds publics et les valeurs mobilières, ont également contribué beaucoup à développer les relations internationales au point de vue du commerce et de l'industrie. En effet, en même temps qu'un arbitragiste achète ou vend une valeur sur une bourse étrangère, il faut qu'il se procure le papier de change qui devra lui servir à payer la valeur qu'il aura achetée, ou qu'il vende celui qui lui aura été envoyé de l'étranger en payement de la valeur qu'il aura vendue. C'est alors que les opérations d'arbitrages sur valeurs se combinent avec les arbitrages sur papier ; et ce papier, qu'il faut acheter ou vendre, suivant que le banquier doit payer ou recevoir, n'est rien autre que la représentation d'opérations conclues entre des commerçants et des industriels des divers pays étrangers. Un négociant français qui aura vendu ses grains à un négociant anglais fera traite sur ce négociant ; cette traite, il la remettra à son banquier qui, lui-même, s'en servira probablement pour payer un banquier anglais d'un achat de valeurs qu'il lui aura fait. C'est le développement d'un immense engrenage : c'est une série continue d'affaires qui se font et se défont chaque jour, à chaque heure, à chaque seconde. Les arbitrages ont donc développé le crédit par les facilités de négociations qu'ils ont créées sur les places financières du monde entier ; ils ont donné une extension plus active, un développement plus énergique aux relations commerciales et industrielles, en facilitant également les payements et les échanges commerciaux. La véritable portée économique des arbitrages est le transport incessant des capitaux d'un pays à un autre ; c'est un nivellement, au point de vue de l'abondance, du taux des capitaux dans le monde.

Le *compte courant* embrasse et résume toutes les opérations du banquier avec son client. C'est l'enregistrement sur un livre spécial, qui s'appelle compte-courant, des recettes, des payements et des transactions que le banquier fait journellement pour ses clients.

Les comptes-courants se composent de trois éléments au plus : recouvrements, escomptes et dépôts, donnant lieu à des commissions de recouvrements, à un compte d'escompte et au compte d'intérêts réciproques sur les sommes dues et versées, qui est plus spécialement appelé compte-courant ; les intérêts réciproques sont le plus souvent à un taux différent plus élevé au profit du banquier qu'à celui du client.

L'*encaisse* d'un banquier est la somme disponible entre ses mains en monnaie légale ayant cours, pour les besoins de ses opérations journalières.

Toute banque, tout banquier, recevant des dépôts exigibles sur demande et à vue, doit avoir une encaisse capable de faire face aux remboursements qui peuvent lui être demandés par les déposants. Il lui faut donc établir et conserver toujours une proportion normale entre son encaisse disponible et le montant total de ses dépôts à vue.

Sa position vis-à-vis de ces dépôts est différente de celle de la banque d'émission vis-à-vis de la circulation de ses billets. Les billets de banque sont bien remboursables sur demande, mais la demande de conversion des billets est normale et sujette seulement à des fluctuations dont on peut prévoir le retour, tandis que diverses causes extraordinaires, personnelles au déposant, ou générales, comme une catastrophe publique, une panique politique ou commerciale, ou la mise en suspicion du crédit d'une maison, peuvent déterminer les déposants au retrait soudain et total de leurs capitaux.

Pour les exigibilités provenant de la circulation des billets de banque, on a cherché quelquefois à déterminer par la loi et d'autres fois par des règlements ou des usages la proportion régulière qu'il est bon d'établir entre l'encaisse et les billets. Pour les dépôts, les banques particulières et les sociétés de crédit doivent observer une règle analogue, mais dont la proportion doit être établie dans des conditions différentes. En Angleterre, la proportion minima de la réserve monétaire aux dépôts est, pour les grandes banques, du cinquième seulement, car le public a l'habitude de laisser en dépôt chez les banquiers la presque totalité de ses fonds et de ses épargnes. En France, la proportion est beaucoup plus forte ; elle varie selon le genre d'affaires dans lesquelles les banques utilisent leurs dépôts, selon les circonstances du marché, les prévisions de crise, etc., mais il n'y a pas de règle fixe. Nos grandes sociétés de crédit gardent comme encaisse, d'après toutes ces considérations, des réserves d'or et de billets de banque variant environ du tiers à la moitié des sommes déposées.

La garantie la plus sérieuse pour le remboursement des dépôts à vue c'est, après l'existence de l'encaisse disponible, le mode de placement de l'argent de ces dépôts. Les emplois qui conviennent à ces capitaux sont ceux à court terme, en effets de portefeuille de premier choix, ou, en cas de surabondance des dépôts, en bons du Trésor, en rentes ou en valeurs industrielles; ces deux derniers placements rapportent un intérêt plus élevé et sont d'une réalisation immédiate en cas de besoin; mais ils peuvent aussi donner des mécomptes en cas de revente, car ils sont exposés à toutes les fluctuations de cours que des accidents politiques peuvent causer sur le marché.

Cette question du placement des fonds reçus en dépôt explique les différences de l'intérêt que le banquier alloue selon que les capitaux qui lui sont confiés sont remboursables à vue, à six mois, un an, deux ans et plus. La productivité et l'utilisation de ces capitaux sont mieux assurées pour les dépôts à terme, et l'intérêt que peut payer le banquier aux déposants dépend et de l'échéance des dépôts et du genre d'affaires dans lesquelles il les utilise.

4. Caractères et conséquences des opérations de banque moderne.

Il est des faits qui, au point de vue historique, caractérisent une époque, soit qu'ils témoignent d'une modification sensible de l'esprit public, soit qu'ils attestent une transformation de mœurs : progrès, relèvement ou décadence, soit enfin qu'ils révèlent un état simplement transitoire, ou annoncent une évolution politique, sociale ou économique qui doit s'accomplir dans un avenir plus ou moins éloigné. Les développements successifs des banques et de leurs opérations dans la seconde moitié de ce siècle sont un des grands phénomènes économiques de notre époque.

On ne pourrait nier l'essor prodigieux que le crédit public a pris en France ; l'influence des capitaux, l'extension de la fortune mobilière; les besoins d'argent qui se sont révélés d'une part, et, d'autre part, la quantité de ressources qui se sont rencontrées pour y faire face; l'infinie diffusion des effets publics et des valeurs de bourse, même les moindres et, par contre, l'active concentration des capitaux qui a créé de nouvelles puissan-

ces financières avec lesquelles les anciennes mêmes doivent compter. On ne peut enfin méconnaître le souci de plus en plus grand des populations qui épargnent, de trouver le placement de leurs économies, ni les efforts qu'elles font pour s'initier aux combinaisons qui peuvent rendre ce placement le plus avantageux possible. Ce sont là des manifestations certaines d'une transformation et du développement du crédit, de l'influence acquise par les banques et par leurs opérations dans tout notre organisme politique, économique et social. Banques et banquiers sont désormais des instruments indispensables aux affaires, au commerce, à l'industrie, à tous les particuliers. Des erreurs ont été commises et des échecs ont été subis; le progrès ne se réalise pas sans causer quelquefois de grands déboires, mais on peut dire que l'essor des sociétés de banque et de crédit a contribué dans la plus large mesure à la mobilisation des capitaux et à l'accroissement de la richesse. Grâce à ces opérations de banque, les échanges sont devenus plus faciles, plus nombreux, moins coûteux; le goût de l'épargne s'est accru ; les placements mobiliers ont été rendus plus accessibles à tous.

Quand nous voyons aujourd'hui fonctionner ces puissantes sociétés qui s'appellent la Société générale, le Crédit lyonnais, le Crédit industriel et commercial, les Dépôts et Comptes courants ; quand, grâce à ces établissements, il est facile aux plus modestes comme aux plus riches capitalistes et rentiers d'effectuer tous les services financiers dont ils ont besoin, il semble qu'une organisation semblable a toujours dû exister, et on se demande comment un pays comme le nôtre a pu pendant si longtemps en être privé. Il a fallu, cependant, des années de lutte et de propagande incessantes pour faire comprendre l'utilité de semblables établissements de crédit.

Le gouvernement, qui accordait ou refusait les autorisations nécessaires pour fonder une société, n'était pas fort soucieux de donner à quelques hommes le groupement de capitaux considérables appartenant à de nombreux rentiers; les raisons politiques l'emportaient sur les considérations financières; le public, de son côté, ne se rendait pas compte des services que pouvaient lui offrir ces créations nouvelles.

Quand on se reporte à la discussion de la loi du 24 mai 1865 concernant les chèques, à la définition, après de longues circonlocutions, qui a été donnée du chèque, définition légale qui existe encore, on comprend facilement les difficultés de toute nature qu'il fallut surmonter pour convaincre le gouvernement, les législateurs, les plus riches comme les plus petits capitalistes et rentiers, de l'utilité qui devait résulter, pour le pays et pour tous, de la création et du développement en France des banques de dépôts à l'instar de celles qui existaient en Angleterre.

Employer le capital dès qu'il se trouvait disponible, utiliser l'épargne dès qu'elle était formée, ne garder nulle somme improductive, faire fructifier constamment le gain acquis et lui faire rendre un gain nouveau : telle a été l'impulsion donnée par les banques. Le véritable problème financier de notre temps fut la mise en valeur de ces ressources inactives et le plus souvent stérilisées. A cet égard, il n'a rien été négligé, et de ces efforts sont sortis à la fois un bien indéniable et aussi des maux, des catastrophes dont on a pu déjà apprécier l'étendue et l'intensité. Pour tous ceux qui détenaient autrefois des capitaux immobiles, les opérations multiples des banques ont été une véritable initiation : une richesse ignorée et improductive jusqu'alors s'est révélée; de nouvelles préoccupations sont nées parmi les hommes d'épargne de la classe aisée et de la classe laborieuse; une nouvelle clientèle s'est formée autour du marché financier; la finance, les banques, les établissements spéciaux, ont dû transformer leurs procédés, modifier leurs habitudes, pour faire face à ces besoins nouveaux, pour plaire à cette clientèle toujours croissante, pour attirer et employer fructueusement cette épargne, énorme en sa totalité, mais fractionnée à l'infini. Telle a été l'œuvre difficile, utile, honnête, telle a été l'action économique des grandes banques et sociétés de crédit dont la considération est solidement établie et qui ont ainsi, suivant l'expression de J.-B. Say, concouru à la production de la richesse.

5. Les bénéfices des banques formées en sociétés de crédit.

Quelle est la source des bénéfices des banques et des sociétés de crédit? Quelles sont les opérations qui doivent le plus leur rapporter? Comment peuvent-elles gagner suffisamment pour couvrir les frais considérables qu'elles ont chaque année à supporter, les intérêts qu'elles ont à payer aux capitaux employés?

Nous allons essayer de répondre à ces questions. Qu'il nous soit permis tout d'abord d'écarter de cet examen les grandes banques d'émission et les sociétés semblables au Crédit foncier de France, auxquelles leur situation privilégiée et le rôle spécial qui leur est dévolu assignent une place à part en dehors des divers groupes de sociétés de crédit.

Les autres établissements, quelles que soient d'ailleurs leur ancienneté, leur puissance et leur solidité, inscrivent presque tous, soit dans leurs statuts, soit dans leurs circulaires et leurs annonces, un programme à peu près identique. Ces sociétés paraissent avoir les mêmes objets :

1° Elles escomptent le papier de commerce sur la France et sur l'étranger ;

2° Elles prêtent sur titres, rentes, obligations et actions françaises et étrangères, cotées ou non cotées à la Bourse de Paris ;

3° Elles ouvrent des crédits sur garanties et hypothèques ;

4° Elles délivrent des traites et des lettres de crédit sur tous pays ;

5° Elles reçoivent les titres en dépôt, encaissent les coupons, se chargent de l'exécution des ordres de bourse, reçoivent sans frais les demandes de souscriptions, donnent des renseignements sur toutes les valeurs et sur tous les tirages.

A quelques variantes près, tel est bien le programme officiellement connu et annoncé de toutes ou presque toutes les banques et sociétés financières par actions.

Ce n'est donc pas par ce programme commun qu'on peut apprécier les différences profondes qui distinguent les sociétés depuis longtemps en possession de la confiance publique, de celles qui justifient dans une moindre mesure ou même ne méritent nullement la faveur des capitalistes.

Mais enfin les opérations mentionnées dans ce programme donnent-elles des bénéfices réels, suffisants?

Nous n'hésitons pas à affirmer, du moins pour un très grand nombre de ces banques plus ou moins sérieusement fondées, que si elles se limitaient strictement à ce genre d'affaires, elles couvriraient à grand'peine leurs frais généraux et dépenses d'administration.

Prenons ces opérations à la suite les unes des autres. L'escompte des effets de commerce? Lorsqu'une maison de banque gagne 1/8 à 1/4 p. 100 sur les effets qu'elle escompte, elle obtient tout ce qu'elle pouvait espérer. Par chaque million d'effets qu'elle aura escomptés, elle gagnera 1,250 francs si elle a reçu 1/8 p. 100, 2,500 francs si elle a reçu 1/4 p. 100. Que parmi ces nombreux effets escomptés et payés il s'en trouve un seul qui revienne protesté à l'échéance, voilà un bénéfice bien compromis. Et puis, que de mal, que de risques, que de travail! Quel personnel il faut employer et pour se renseigner sur la solvabilité de certains clients, et pour faire enregistrer les effets, et pour les présenter à l'encaissement!

Ce n'est donc pas ce genre d'opérations qui de nos jours pourrait enrichir une banque ayant un gros capital social, un personnel nombreux à rémunérer et un conseil d'administration toujours fort coûteux. A moins d'être la Banque de France, ou l'un des rares établissements qui centralisent les effets commerciaux de la France entière, qui sont comme le grand réceptacle des traites, lettres de change, effets du pays tout entier, on peut dire que les opérations d'escompte font courir plus de risques et perdre plus d'argent qu'elles ne procurent de bénéfices.

Les avances sur titres rapportent-elles beaucoup aux établissements qui s'y livrent? Fort peu. Il est impossible, en effet, de prêter à un taux supérieur à celui de la Banque de France; depuis plusieurs années, le taux des prêts sur titres à la Banque a été bien plus souvent inférieur à 4 et 4 1/2 p. 100 que supérieur à ce dernier chiffre.

Quand un établissement financier se crée, il promet de payer au moins 5 p. 100 d'intérêt fixe à ses actionnaires, sans compter le dividende éventuel. Quel avantage une banque a-t-elle à immobiliser à 4 p. 100 d'intérêt des capitaux qu'elle emprunte à 5 p. 100 à ses propres actionnaires? Il est vrai de dire que ces banques, recevant en dépôt des fonds auxquels elles payent seulement 1/2, 1 p. 100, 2 ou 3 p. 100 d'intérêt, peuvent employer une partie de ces fonds en prêts sur titres et gagner ainsi la différence d'intérêt entre le taux emprunté et celui auquel les prêts ont été consentis.

C'est par millions et millions qu'il faudrait effectuer ce genre d'opérations pour y trouver quelques bénéfices, et encore ces bénéfices ne sont-ils pas suffisants pour couvrir les responsabilités et les risques.

En employant ainsi les fonds qu'elle reçoit en dépôts ou en comptes-courants, une banque reste toujours exposée, en temps de crise, aux réclamations soudaines des déposants, tandis qu'elle-même peut se trouver dans l'impossibilité de réclamer et de recouvrer, avant l'échéance convenue, le montant des avances consenties. Elle est de plus exposée aux conséquences de la baisse qui peut se produire sur les titres qui ont été l'objet de ces avances; dès lors son gage diminue de valeur.

Ce que nous disons des avances sur titres peut se dire aussi des avances sur garanties ou hypothèques. Ce sont là des immobilisations de capitaux peu productives.

La délivrance de lettres de change et de crédit s'effectue, en général, à des conditions tellement modérées, qu'elle ne peut être une cause d'augmentation bien sensible dans le compte de profits et pertes des banques. Il

en est de même des encaissements de coupons, qui se font gratuitement, presque pour rien.

La réception des titres en dépôt et leur garde est-elle une cause de bénéfice? Quelques chiffres répondront pour nous. La Banque de France avait en dépôt, à Paris seulement, au 24 décembre 1888, 4,404,853 titres, représentant une valeur de 3 milliards 238 millions de francs appartenant au public et déposés dans ses caisses. La Banque de France perçoit un droit de garde très élevé, 0,20 par titre, mais les autres établissements financiers — beaucoup d'entre eux font ce service gratuitement — demandent seulement 5 et 10 centimes.

Or, si l'on compte par million de titres, quantité considérable, quels seraient les bénéfices que retirerait un établissement financier de cette conservation avec un tarif égal à la moitié de celui de la Banque de France, c'est-à-dire 10 centimes par titre? Cent mille francs par an seulement. Le public se rend-il bien compte des risques et des responsabilités que font encourir des opérations de cette nature, de l'importance du personnel nécessaire dont il faut être sûr et qui a pour tâche de recevoir, d'enregistrer, de vérifier, de classer un pareil monceau de valeurs? Peut-on mesurer le temps qu'il faut employer pour détacher les coupons de ce million de titres, pour les encaisser et en payer ensuite le montant à chacun des titulaires ou bien pour en créditer leur compte? Et toutes ces dépenses, toutes ces responsabilités, tous ces risques, on les couvre par une redevance de 10 centimes.

Il est vrai d'ajouter que ceux qui déposent des valeurs dans une banque ont parfois des commissions supplémentaires à payer, soit qu'il s'agisse de renouveler des feuilles de coupons, ou de souscrire, avec les titres déposés, à une émission nouvelle; les intermédiaires recevant, il est vrai, de leur côté une commission qui leur est allouée par les émetteurs, c'est la Banque qui tout naturellement en bénéficie; mais que de soins, de vigilance, de fatigues, ne sont pas la conséquence de tant de mouvements de titres et de fonds!

Toutes ces opérations sont assurément celles qui rapportent le moins à une banque; elles sont surtout faites pour que le public, attiré par ces facilités, devienne le client fidèle d'une maison qui lui aura rendu des services presque gratuits, et lui procure plus tard des bénéfices notables par l'intérêt qu'il prendra dans d'autres affaires qui lui seront proposées.

Il est probable, en effet, qu'un particulier qui aura déposé ses fonds dans une banque s'adressera à cette banque et non à une autre, pour escompter son papier de commerce, se faire prêter sur valeur, encaisser ses coupons, souscrire à des émissions; ayant assez de confiance dans cette maison pour y déposer ses fonds ou ses titres, c'est encore à elle qu'il s'adressera pour effectuer les opérations de banque proprement dites qu'il pourra vouloir réaliser; conséquemment, si toutes ces opérations diverses rapportent peu aux sociétés financières qui s'en chargent, elles leur procurent une clientèle dont elles sauront tirer parti et qui, par l'ensemble de ses opérations, finira tôt ou tard par donner des profits.

Les bénéfices véritables, les seuls bénéfices importants que réalisent la plupart des banques et sociétés par actions, se trouvent dans les constitutions de compagnies diverses, les participations à des affaires qui demandent, pour réussir, des capitaux et du temps, dans les émissions ou les mises en vente de titres, dans les syndicats, dans les placements de valeurs, à option, à commission ou pour leur propre compte.

Telle est, en général, la source principale des bénéfices des sociétés financières, bénéfices auxquels on doit ajouter les différences d'intérêt provenant de l'emploi des fonds reçus en dépôt, les souscriptions aux émissions pour compte de tiers, les reports et les arbitrages.

Il ne faut pas croire que toutes ces opérations soient exemptes de risques et de dangers; elles procurent, sans doute, quand elles réussissent, de gros profits, mais le moindre échec peut être fatal.

Ces opérations exigent d'abord une grande immobilisation de capitaux. Si une société souscrit ferme des titres qu'elle a l'intention de revendre, et si le public refuse d'acheter, si elle s'intéresse dans des syndicats, dans des participations, dont la liquidation devient difficile, si elle fournit des fonds à une société particulière dans le but de la développer, avec la pensée de la mettre en actions, et si plus tard le public se refuse à souscrire à l'émission qui lui est proposée, la société de banque n'a pas fait autre chose que d'échanger son argent contre du papier qu'elle ne peut pas vendre, qu'elle est obligée de conserver en portefeuille, immobilisant ainsi ses ressources disponibles, aussi bien celles qui appartiennent à ses actionnaires, que celles des tiers, dont elle ne dispose qu'à titre temporaire. A partir du jour où une société financière immobilise une partie importante de ses ressources, l'heure des responsabilités dangereuses a sonné; les bénéfices espérés, entrevus, s'évanouissent, les frais généraux continuent à courir, diminuant ra-

rement, aggravant parfois la situation; c'est là le grand danger, car pour couvrir des frais généraux considérables, et rémunérer un capital élevé, les sociétés dont nous parlons sont obligées de faire des affaires. Il faut en découvrir à tout prix.

II. BANQUES D'ÉMISSION. — CONSTITUTION.

6. Organisation des banques d'émission à la fin du dix neuvième siècle

Les banques qui, au point de vue de la science économique, présentent le plus d'intérêt, sont celles qui se servent de l'instrument de crédit admirable qu'on appelle le billet de banque. (V. MONNAIE, PAPIER MONNAIE.) — Ce sont les banques dites d'émission. Avant d'en aborder l'étude théorique, il y a lieu de dire sommairement quelles sont les banques d'émission à la fin de ce siècle et d'en résumer la constitution et l'histoire.

Banque de France. — La Banque de France, la seule banque d'émission autorisée en France, est une société dont le capital appartient tout entier à des actionnaires, sans aucune contribution de l'État, mais qui est régie par une législation spéciale et est en possession d'un privilège exclusif d'émission.

Constituée par acte du 24 pluviose an VIII (13 février 1800) au capital de 30 millions, elle a porté successivement son capital à 45 millions en 1803, 90 millions en 1806, 91 250 000 francs en 1848 et 182 500 000 francs en 1857. La durée de son privilège, portée originairement à 15 années, puis à 40, a été, en 1840, prorogée jusqu'en 1867 et, par la loi du 9 juin 1857, jusqu'au 31 décembre 1897.

En dehors de la Banque de France, des lois constitutives avaient autorisé et réglé la création de banques départementales ayant le droit d'émettre des billets. De 1817 à 1838, neuf banques départementales furent fondées par ordonnance royale, à Rouen, Nantes, Bordeaux, Lyon, Marseille, Lille, le Havre, Toulouse et Orléans, à un capital variant de 600 000 francs à 4 millions de francs et avec une émission de billets à découvert limitée pour chacune par l'ordonnance de concession.

En 1848, le cours forcé, — c'est-à-dire l'obligation pour les particuliers de recevoir les billets en payement pour leur valeur nominale, tout en dispensant la banque qui les avait émis de les rembourser à présentation, — ayant été établi, ou, en d'autres termes, la Banque de France ne remboursant plus ses billets, il fallut étendre la même faveur aux banques départementales, et, pour chacune d'elles, dans l'étendue du département où elle avait son siège. Cette mesure souleva des difficultés considérables et devint impraticable; les billets que l'on était obligé de recevoir à Lyon, par exemple, ne pouvaient être acceptés en payement à Paris. Un décret supprima les neuf banques départementales et les réunit à la Banque de France. L'échange de leurs actions eut lieu au pair : leur capital figure dans celui de la Banque de France pour 23 350 000 francs. C'est de cette fusion que datent réellement en France l'unité des Banques et le privilège exclusif de l'émission accordé à la Banque de France.

La Banque ne fait participer l'État, en aucune manière, à ses bénéfices; elle n'est chargée d'aucun service de recouvrement des impôts ni de gestion de la dette nationale.

Les impôts divers qu'elle acquitte sont les contributions directes, taxe de 3 p. 100 sur les dividendes, timbre sur les actions et timbres divers, et un droit de timbre sur ses billets en circulation.

Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs de la Banque sont nommés par décret du président de la République; les actionnaires nomment les 15 régents et les 3 censeurs dans leurs assemblées générales; mais ils doivent choisir trois des régents sur quinze parmi les trésoriers payeurs généraux: les gouverneurs, régents et censeurs forment par leur réunion le conseil général de la Banque. Les directeurs des succursales sont nommés par décret du président de la République sur la présentation faite au ministre des finances par le gouverneur de la Banque.

La Banque est tenue de rendre compte au gouvernement, à chaque semestre, de l'état de ses opérations. Son bilan hebdomadaire est affiché chaque jeudi à la Bourse et publié au *Journal officiel.*

Son siège est à Paris ; elle a constitué, peu à peu, une succursale dans chaque département.

Son capital est représenté par des actions de 1 000 francs libérées, nominatives, au nombre de 182 500.

Les réserves mobilières légales s'élèvent à 22 millions.

Le plus haut prix que les actions de la Banque aient coté a été atteint en 1881, où elles ont dépassé le cours de 6800 francs. Le dividende le plus élevé attribué aux actions, a été celui de 1873 (360fr,81).

La Banque de France ne reçoit que des dépôts toujours exigibles et non productifs d'intérêt, soit en compte-courant, soit à titre de dépôts simples contre récépissés.

Aucune disposition statutaire n'impose de limite à l'émission de ses billets. Mais sous le régime du cours forcé le gouvernement a limité l'émission, et cette limitation a été maintenue à partir de 1878, après la cessation du cours forcé. Un décret du 15 mars

1848 limitait à 350 millions cette circulation. Deux décrets des 27 avril et 2 mai 1848 ont étendu cette limite à 452 millions; celui du 2 décembre 1849 à 525 millions; la loi du 12 août 1870 à 1 800 millions de francs; celle du 14 août 1870 à 2 400 millions de francs; celle du 2 décembre 1871 à 2800 millions de francs; celle du 15 juillet 1872 à 3 200 millions de francs, chiffre élevé à 3 500 millions de francs par la loi de finance du 30 janvier 1884.

Le cours forcé a pris fin le 1er janvier 1878, mais les billets de banque ont conservé le cours légal, c'est-à-dire qu'ils doivent être reçus comme monnaie légale et libératoire d'engagement par les caisses publiques et les particuliers tant qu'ils sont remboursés par la Banque à présentation. L'émission des billets, dans la limite de la loi, et la proportion à maintenir par rapport à l'encaisse métallique, sont laissées au jugement du gouvernement de la Banque; cette proportion de l'encaisse métallique à la circulation est depuis longtemps beaucoup plus élevée que celle qu'on peut constater dans aucune autre banque nationale d'émission.

La Banque de France n'accepte à l'escompte que du papier payable à Paris ou sur les places où elle a des succursales, dont l'échéance maxima est de trois mois, et qui est garanti par trois signatures au moins, reconnues solvables. La troisième signature peut être néanmoins remplacée par le dépôt de fonds publics français, d'actions de la Banque, de titres admis par la Banque au bénéfice de ses avances, ou de récépissés de marchandises en dépôts (*warrants*).

La Banque de France fait des avances: 1° sur les effets publics français et sur les obligations de la ville de Paris, jusqu'à concurrence des 4/5 de leur valeur d'après leur cours coté au comptant la veille du jour où l'avance est faite; 2° sur les actions et obligations des chemins de fer français d'après une quotité laissée, pour chaque titre, à son appréciation; 3° sur les obligations du Crédit foncier, de villes françaises et de départements français, sur les obligations émises par la Société générale algérienne, et sur les dépôts de lingots ou monnaies étrangères d'or ou d'argent qui lui sont faits. La durée maxima de ces avances est fixée à trois mois par les règlements de la Banque.

Le taux des avances est en général de 1/2 p. 100 ou 1 p. 100 au-dessus du taux officiel de l'escompte. Depuis 1857, le taux de l'escompte de la Banque de France a été affranchi de la limite légale du taux de l'intérêt, qui était alors fixé à 6 p. 100 en matière commerciale.

La Banque fait au Trésor, en vertu de conventions approuvées par des lois générales ou spéciales, des avances en compte-courant sur garantie de rentes ou de bons du Trésor. Elle a fait à l'État des avances variables, dont le chiffre s'est élevé, en 1870-71, jusqu'à 1 530 millions. Ce compte d'avance a été totalement soldé le 14 mars 1879. Elle est tenue, d'après des conventions de 1857 et de 1878, à faire des avances permanentes à l'État. Elle met à la disposition de l'État des sommes qui se compensent avec le compte-courant du Trésor jusqu'à concurrence de 140 millions de francs et qui portent intérêt quand la Banque est à découvert. Elle a fait aussi des prêts aux villes de Paris, de Marseille, au département de la Seine, etc.

Elle possède et peut aliéner librement des titres de rentes françaises. Elle ne fait de placements ni en fonds étrangers, ni en actions ou obligations de sociétés, ni en titres de prêts hypothécaires, ni en biens immeubles autres que ceux qu'elle utilise pour l'établissement de ses bureaux à Paris et dans les départements.

Tout ce qui concerne la Banque de France, qu'il s'agisse du renouvellement de son privilège, des fluctuations de son encaisse métallique, ou du chiffre plus ou moins élevé de ses opérations et bénéfices hebdomadaires, intéresse vivement le public. C'est que la Banque de France est, pour ainsi dire, le cœur commercial, industriel et financier du pays; c'est l'organe indispensable du crédit public, c'est la bourse des petits et des grands, c'est l'établissement modèle qui a pu traverser sans encombre des crises politiques, économiques et financières des plus violentes. Son organisation sévère, la scrupuleuse moralité, la haute honorabilité de son administration peuvent servir d'exemple aux puissances financières du monde entier; c'est là ce qui fait sa force et justifie l'immense popularité dont elle jouit.

Et cependant les détails les plus simples de son fonctionnement sont généralement inconnus du public.

La Banque publie régulièrement toutes les semaines un *état de situation* que l'on appelle à tort « un bilan ».

Dans cet *état de situation hebdomadaire*, dix-sept chapitres sont énumérés à l'*actif* dans l'ordre suivant : l'encaisse, les effets échus à recevoir, le portefeuille de Paris, celui des succursales, les avances sur lingots et monnaies à Paris et dans les succursales, les avances sur titres à Paris et dans les succursales, les avances à l'Etat, les rentes de la réserve; les rentes disponibles; les rentes immobilisées; l'hôtel et le mobilier de la Banque; les immeubles des succursales; les

dépenses d'administration de la Banque et des succursales; l'emploi de la réserve spéciale; les comptes divers.

Au *passif* sont inscrits quinze chapitres : le capital de la Banque; les bénéfices en addition au capital ; les réserves mobilières ; la réserve immobilière de la Banque ; la réserve spéciale ; les billets au porteur en circulation ; les arrérages de valeurs transférées ou déposées ; les billets à ordre et récépissés payables à Paris et dans les succursales ; le compte courant du trésor créditeur; les comptes-courants de Paris; les comptes-courants dans les succursales ; les dividendes à payer; les escomptes et intérêts divers à Paris et dans les succursales; les réescomptes du dernier semestre à Paris et dans les succursales; les comptes divers.

Ces états de situation hebdomadaire sont certifiés conformes aux écritures par le gouverneur de la Banque de France. Au bas de l'état est inscrit, dans une colonne, le détail de l'encaisse, c'est-à-dire les sommes que la Banque possède en or et en argent; dans une seconde colonne, on peut lire les différents taux de l'escompte, des avances sur lingots et des prêts sur titres.

Le Portefeuille de Paris et celui *des succursales* comprennent uniquement des effets de commerce revêtus de trois signatures et ayant au maximum 90 jours d'échéance. La Banque peut admettre également à l'escompte des effets à deux signatures, mais avec la garantie supplémentaire d'un transfert d'actions de la Banque, de rentes, d'actions de canaux et autres effets publics dont le gouvernement est débiteur.

Le travail du portefeuille de la Banque, c'est-à-dire de l'escompte, est un des plus considérables qui se puissent imaginer. C'est là qu'apparait l'importance démocratique de le Banque. Elle ne prête pas seulement aux riches, aux banquiers, aux grands industriels et commerçants; la part faite dans les escomptes au petit commerce augmente d'année en année.

Avant 1883, le portefeuille contenait des bons du Trésor; mais, depuis cette époque, le *Portefeuille de Paris* se divise en deux parties dont le montant est publié à part : la première comprend les effets commerciaux sur Paris; la seconde, les obligations du Trésor à court terme appartenant à la Banque, escomptées à l'État ou données par le Trésor en garantie d'avances. Cette modification a été adoptée à la suite d'une discussion qui a eu lieu au Parlement et des observations présentées par les chambres syndicales, lorsqu'il a été statué sur l'augmentation de la limite d'émission des billets de banque.

Les chapitres des *Avances sur titres à Paris et dans les succursales* sont des plus importants. C'est un service considérable auquel la Banque apporte une grande vigilance. Les valeurs sur lesquelles elle consent des avances sont peu nombreuses. D'autre part, nulle demande de prêt n'est acceptée si le demandeur ne justifie pas de son identité, de son honorabilité, de la possession régulière des titres présentés, par la production d'un bordereau d'achat.

La Banque avance généralement 80 p. 100 sur les fonds publics français, rentes, bons du Trésor, 75 p. 100 et 60 p. 100 sur les actions et obligations de chemins de fer français. L'avance est consentie avec engagement, de la part de l'emprunteur, de rembourser dans un délai maximum de trois mois, mais avec facilité de renouvellement; elle est grevée d'un intérêt annuel qui subit les variations du taux de l'escompte. Quand la Banque chamge le taux de l'escompte, elle modifie presque toujours en même temps celui de ses autres opérations. Pendant longtemps le taux des avances sur titres ne dépassait guère celui de l'escompte; mais à la suite des réclamations du commerce, on a établi une différence entre le taux de ces deux genres d'opérations, qui sont faites avec tant de prudence que, malgré les fluctuations de la Bourse, la Banque se trouve rarement à découvert vis-à-vis de ses emprunteurs. Il faut de graves événements, comme ceux de 1870-1871, pour qu'elle puisse avoir des craintes sur la rentrée intégrale de ses avances sur titres.

La Banque se réserve toujours, si une baisse importante avait lieu sur une nature de titres sur laquelle un prêt a été consenti, de demander à l'emprunteur une garantie supplémentaire pour se couvrir. Cette clause du contrat n'a été d'ailleurs que très rarement exigée. Du reste, l'écart de 20 et 25 p. 100 entre le prix coté à la Bourse et celui sur lequel des avances sont consenties est, en temps normal, largement suffisant pour couvrir les différences courantes.

Le chapitre *Avances à l'État* relate les opérations faites en vertu des lois du 9 juin 1857 et du 13 juin 1878. Ces avances sont représentées en partie par une inscription de rente 3 p. 100 et par des bons du Trésor renouvelables.

Les *Rentes de la réserve* forment un total, en capital, de 12,980,750 fr. 14. La loi du 17 mai 1834 a décidé que le fonds de réserve à maintenir par la Banque sur ses bénéfices acquis serait fixé à la somme de 10 millions. La différence en plus, qui est de 2,980,750 fr. 14, provient des réserves que possédaient les

banques départementales quand elles ont été absorbées par la Banque.

Les *Rentes disponibles* appartiennent à la Banque et sont réalisables à sa volonté. La Banque les décompte toujours à leur prix d'achat.

Les *Rentes immobilisées*, en vertu de l'art. 5 de la loi du 9 juin 1857 qui a obligé la Banque à prélever 100 millions sur le produit des actions nouvellement créées, sont évaluées, y compris 9,125,000 francs de la réserve, à 100 millions. Ces 100 millions ont été versés directement au Trésor, qui a remis en échange une inscription de rente 3 p. 100 au pair.

Les *Dépenses d'administration de la Banque et des succursales* sont les frais généraux de cette institution. On se rendra compte facilement de l'importance de ces frais si on se rappelle que le personnel, à poste fixe — sans parler du personnel auxiliaire qui comprend un grand nombre de femmes — n'est pas moindre de 2,224 : il y a 1,007 employés à la Banque centrale et 1,217 dans les succursales. Ces nombres comprennent les directeurs, chefs, commis et agents de tous grades. Nul ne peut être admis dans le personnel de la Banque en dehors d'un concours. Tous les employés sont tenus à déposer un cautionnement formé d'une ou plusieurs actions de la Banque.

En faveur de ce nombreux personnel, il a été constitué une *caisse de réserve* qui, au 31 décembre 1888, possédait un capital de 20,331,750 francs représenté par :

225 actions de la Banque de France ;

594,210 francs de rente 3 p. 100 amortissable ; 22,000 francs de rente 3 p. 100 ; 13,050 fr. de rente 4 p. 100 ; 3,613 obligationsde divers chemins de fer français.

L'*emploi de la réserve spéciale* a été fait en rentes. C'est une réserve spéciale qui provient de divers prélèvements effectués en vue de couvrir des pertes sur des recouvrements douteux.

Le chapitre *Divers* comprend divers comptes d'ordre de la Banque.

Les *Bénéfices en addition du capital* indiqués au deuxième chapitre du passif sont constitués en vertu de l'article 8 de la loi du 9 juin 1857 qui, en autorisant la Banque à élever son escompte au dessus de 6 p. 100, dans les cas où les circonstances l'exigeraient, a disposé que les bénéfices provenant du fait de cette augmentation du taux de l'escompte seraient déduits des sommes annuellement partageables entre les actionnaires, pour être ajoutés au fonds social.

Le chapitre des *Billets à ordre et récépissés payables à Paris et dans les succursales* indique les sommes dont la Banque a reçu le montant et qu'elle doit payer ; c'est encore un service des plus utiles au public. Un commerçant, un capitaliste de province a des fonds à expédier à Paris, un négociant de Paris a des fonds à expédier en province, la Banque leur délivre des billets à son ordre. On évite ainsi les risques du transport d'espèces ou de billets de banque à vue, etc.

Le *Compte-courant du Trésor* représente le montant des sommes dont le Ministère des Finances dispose à la Banque pour ses divers services de trésorerie.

Les deux chapitres *Comptes-courants de Paris et comptes-courants des succursales* indiquent le montant des sommes que la Banque a reçues des personnes qui ont un compte ouvert chez elle. La Banque encaisse les effets que ses comptes-courants lui remettent à l'encaissement, leur délivre des mandats payables dans chacune de ses succursales, et reçoit également les versements effectués dans ses succursales au crédit du compte ouvert à la Banque centrale.

Elle ne paye aucun intérêt pour les sommes qu'on laisse entre ses mains. Le service des comptes-courants, qui est gratuit, est aussi l'un des plus utiles. Pour obtenir l'ouverture d'un de ces comptes, il faut adresser au gouverneur une demande appuyée par deux *parrains* ayant eux-mêmes un compte ouvert à la Banque.

Le conseil examine la demande après avoir fait procéder à une enquête discrète sur la moralité du postulant. La Banque refuse rarement l'autorisation pour les comptes-courants *simples ;* elle est plus sévère pour les comptes-courants *d'escompte.* Dès le lendemain du jour où le conseil a statué, le demandeur reçoit un *carnet* de banque et un certain nombre de *mandats* appelés *virements* ou *mandats rouges*, et de reçus appelés *mandats blancs.* Les *virements* sont, en quelque sorte, des ordres de payement au moyen desquels la Banque est priée de porter au crédit de tel ou tel compte une somme déposée au crédit du tireur. Ce service considérable est effectué gratuitement. Les agents de change, banquiers, notaires, gros négociants et industriels, simples particuliers faisant de fréquentes opérations de bourse et de commerce, ou ayant des payements quotidiens à effectuer entre eux, usent toujours de ce moyen très sûr de faire mouvoir, sans frais et sans risques, des capitaux considérables. Un agent de change livre à un de ses confrères ou à un banquier 100,000 francs ou 1 million de valeurs ; ce dernier, au lieu de payer en or, en argent ou en billets, remet en payement un *virement ;* la Banque débite le compte de l'un de la somme indiquée sur le mandat, et

en crédite l'autre. Le payement est effectué ainsi sans échange d'espèces. Il va sans dire que la Banque ne créditera jamais un compte sans s'assurer que le débiteur possède bien à son crédit chez elle la somme dont il a disposé. Aussi, pour ne pas commettre d'erreurs, est-il nécessaire que tous les comptes de la Banque soient constamment *à jour;* que, quelle que soit l'importance des affaires, il n'y ait jamais une minute de retard dans la tenue correcte, exacte et vérifiée des écritures. Une erreur est chose rare à la Banque ; à la fin de la journée, ce grand établissement, qui est un modèle de régularité, peut dire exactement, sans se tromper d'un centime, quel est son actif, quel est son passif, à quels chiffres s'élève le montant de ses billets, de son encaisse métallique, de ses comptes-courants ; la Banque peut dire encore combien de titres appartenant à autrui elle détient dans ses caisses à Paris et dans ses succursales, combien il lui en a été remis dans la journée, combien elle en a délivré, combien elle en détenait la veille, combien elle en détient aujourd'hui.

Les *Escomptes et intérêts divers à Paris et dans les succursales* sont les bénéfices *bruts* réalisés par la Banque sur ces opérations. Pour savoir ce que la Banque a gagné d'une semaine à l'autre, il faut comparer les chiffres de ce chapitre à ceux qui avaient été inscrits la semaine précédente à ce même chapitre. Tous les six mois, pendant la dernière semaine de juin et de décembre, la Banque arrête le montant du dividende à distribuer aux actionnaires. A ce compte d'*Escomptes et intérêts de la Banque* viennent s'ajouter plusieurs produits généraux, tels que les *excédents de bénéfices* non répartis au dernier semestre, les *arrérages des valeurs* appartenant à la Banque, etc. Elle porte au débit de ce compte les *charges générales*, qui comprennent les *contributions directes*, l'*impôt de 3 p. 100 sur le dividende*, l'*impôt du timbre sur la circulation, sur les actions*, les *prix du transport d'espèces et de billets*, etc. Quand tous ces décomptes sont faits, le conseil statue et vote le chiffre du dividende ; immédiatement, la Banque l'annonce au bas de son état de situation hebdomadaire, le fait afficher à la Bourse et insérer au *Journal officiel;* dès le lendemain, il est mis en payement aux caisses de la Banque.

Telle est, dans ses lignes principales et dans quelques-uns de ses plus importants détails, l'organisation de la Banque de France. Ce grand établissement fonctionne depuis bientôt un siècle ; tous ses gouverneurs n'ont eu qu'un souci : maintenir et développer les traditions et les saines doctrines de la Banque, justifier et mériter la confiance légitime qu'elle inspire dans le monde entier. Dans ce long espace de temps, qui a vu naître et disparaître nombre de gouvernements, la Banque offre le spectacle d'une institution qui a conservé le plus longtemps à sa tête ceux qui ont eu l'honneur de l'administrer et de la guider. De 1806 à 1889, elle a compté seulement 13 gouverneurs différents, et encore un d'eux, M. Ernest Picard, nommé par M. Thiers, n'a pas été installé. Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici les noms de ces administrateurs éminents, appartenant à des écoles politiques différentes, mais ayant tous contribué à la prospérité et au développement du crédit de notre grande institution nationale. Voici la liste des gouverneurs de la Banque, avec la date de leur nomination :

[illegible] avril 1806.	MM. Crétet.
9 août 1807	comte Jaubert.
6 avril 1814	Jacques Laffitte.
6 avril 1820	duc de Gaëte Gaudin.
[illegible] avril 18[illegible]	comte d'Argout.
[illegible] févr. 18[illegible]	baron Davillier.
[illegible] sept. 18[illegible]	comte d'Argout.
[illegible] juin 1857	comte de Germiny.
[illegible] mai 1863	Ad. Vuitry.
[illegible] sept. 1864	Rouland.
5 juin 1871	E. Picard (non installé).
[illegible] juin 1871	Rouland (maintenu).
[illegible] 1879	Denormandie.
[illegible] nov. 1881	Magnin.

Quand on entre dans l'examen des états de situation hebdomadaires de la Banque, quand on relit ses comptes-rendus annuels, on éprouve un sentiment de respect pour cette vieille maison qui a conservé intactes ses traditions d'honneur, d'ordre, de régularité et qui a mis constamment sa grande puissance au niveau des besoins toujours croissants du pays. Dans le cours de sa longue carrière, la Banque de France a rendu de signalés services à l'État, aux particuliers, au pays tout entier. Elle est appelée à en rendre encore, et de non moins importants.

II. *Banque d'Algérie. — Banques coloniales.* Une banque d'émission, d'escompte et de dépôts a été créée pour l'Algérie par une loi du 4 août 1851. Son capital, primitivement de 3 millions, a été porté à 10 millions et finalement, en 1880, à 20 millions, en actions au porteur de 500 fr., entièrement libérées. Elle est constituée en société anonyme. Elle fait les opérations d'escompte, de dépôts et de comptes-courants, d'avances sur titres, etc. ; elle remplit dans la colonie le même rôle que la Banque de France dans la métropole. Elle émet une circulation fiduciaire représentée par des billets de 1000, 500, 50 et 20 francs. Son siège social est à Alger, et elle compte cinq succursales établies à Oran, Constantine, Bône, Philippeville et Tlemcen.

Le privilège de la *Banque d'Algérie* expire en 1897, presque en même temps que celui de la Banque de France. On ne sait encore s'il sera renouvelé ou transmis à la Banque de France ou si une autre solution ne sera pas adoptée.

D'après la loi du 3 avril 1880, approuvant diverses modifications apportées aux statuts, les billets de la Banque d'Algérie (art. 2) sont reçus comme monnaie légale par les caisses publiques et par les particuliers. L'article 3 de cette loi a abrogé, entre autres dispositions, le § 2 de l'article 6 de la loi du 4 août 1851, relatif à la circulation des billets. Il est utile de reproduire, sur ce point, les considérations émises dans l'*Exposé des motifs* du projet de loi :

« Il nous a paru désirable de relever la Banque de l'Algérie d'une obligation qui avait cessé d'être une garantie utile, pour devenir un obstacle à l'extension légitime de ses opérations.

« Nous voulons parler de la disposition de l'article 6, § 2, de la loi du 4 août 1851, qui ne lui permet pas de porter l'excédent du passif exigible sur le numéraire en caisse au delà du triple du capital réalisé. Par suite de cette disposition, le passif, y compris les billets en circulation, ne peut dépasser que de 30 millions, soit le triple du capital, le numéraire qui est ordinairement lui-même d'une trentaine de millions; il arrive ainsi le plus souvent que la circulation des billets est inférieure au numéraire en caisse, et néanmoins la Banque est forcée ou d'arrêter ses escomptes, ou de sortir de la légalité. Le gouvernement se proposait de vous demander l'abrogation pure et simple du paragraphe en question, en conservant seulement le § 1er qui interdit de porter la circulation fiduciaire, augmentée des comptes courants, au delà du triple du numéraire en caisse. Le conseil du gouvernement algérien a paru craindre que cette garantie fût insuffisante et a demandé que, nonobstant la suppression du cours forcé, la loi déterminât un chiffre que les billets en cours ne pourraient dépasser; on a proposé, au sein de cette assemblée, le chiffre de 75 millions, qui représenterait le triple du nouveau capital de la Banque, plus le triple de ses réserves. En principe, une semblable limitation, qui est la conséquence nécessaire du régime du cours forcé, se concilie peu avec celui du remboursement à vue et peut devenir, comme en Angleterre, par exemple, une gêne pour la Banque et, par suite, pour le commerce et l'industrie. Mais en fait, et eu égard à la situation des choses en Algérie, ces embarras sont, quant à présent, peu à redouter; la mesure demandée aura pour résultat de permettre à la Banque de doubler, s'il y a nécessité, son émission actuelle qui, retenue par les autres éléments du passif, ne dépasse guère en moyenne 35 millions; la Banque y trouvera une latitude suffisante pour développer ses opérations, et nous pensons par ce motif qu'il n'y a pas d'inconvénient à accueillir l'amendement proposé par le conseil du gouvernement. »

III. *Les banques coloniales françaises*, au nombre de 5 : *Banque de la Martinique*, *Banque de la Guadeloupe*, *Banque de la Réunion*, *Banque de la Guyane*, *Banque de l'Indo-Chine*, sont des sociétés anonymes ayant une administration distincte, mais régies par une même organisation et les mêmes statuts.

Elles ont le privilège, chacune dans ses colonies respectives, d'émettre, parfois avec l'indication de la valeur en autre unité que le franc, des billets de banque de 100 et de 500 francs et des coupures de 5 et 25 francs. Elles font le commerce des métaux précieux et les opérations de banque.

Leur circulation en billets de banque ne peut dépasser le triple de l'encaisse métallique. Elles ont une agence centrale à Paris.

Une commission chargée de les surveiller a été créée au ministère dont dépendent les colonies. Chaque année, un Rapport, sur ces Banques est adressé au Président de la République.

Leur capital se chiffre ainsi :

	CAPITAL.	RÉSERVE.
Banque de la Martinique....	3 millions.	1.500.000 fr.
Banque de la Guadeloupe...	3 —	1.500.000
Banque de la Réunion......	4 -	1.500.000
Banque de la Guyane.......	600.000	300.000

La Banque de l'Indo-Chine, créée en 1875, a un capital s'élevant à 12 millions dont un quart versé.

IV. *Banque impériale d'Allemagne*. — La Banque impériale d'Allemagne a été fondée par la loi du 14 mars 1875, pour une durée de 15 années expirant au 1er janvier 1891. Elle succédait à la Banque de Prusse, fondée en 1765 et réorganisée en 1846.

La Banque impériale d'Allemagne n'est pas une banque d'Etat, en ce sens que son capital a été fourni par des actionnaires; mais, à l'expiration de son privilège, et tous les dix ans après le renouvellement de ce privilège, l'Etat peut, en notifiant son intention un an d'avance, reprendre pour son compte l'exercice du privilège et le fonctionnement de la Banque, soit en liquidant la Banque et en acquérant ses immeubles au prix auquel ils figurent dans ses livres, soit

en remboursant les actions à leur valeur nominale. Dans un cas comme dans l'autre, une moitié des fonds de réserve est attribuée aux actionnaires, et l'autre moitié à l'État.

Le capital actions de la Banque d'Allemagne est de 120 millions de marcs (150 millions de francs), en 40 000 parts ou actions nominales de 3 000 marcs chacune. La moitié de ces actions a été émise avec 30 p. 100 de prime qui ont servi à constituer le fonds de réserve, et l'autre moitié a été donnée à la Banque de Prusse en échange de ses actions et en payement de ses réserves.

La Banque d'Allemagne est étroitement liée à l'État. La surveillance et la direction en appartiennent, de par la loi constitutive, au Chancelier de l'empire, qui exerce sa surveillance par un conseil de curateurs dont il est le président et qui est composé de quatre membres, dont l'un nommé par l'Empereur et les trois autres par le Conseil fédéral. La Banque est dirigée légalement par le Chancelier et, sous ses ordres, par un conseil de directeurs nommés à vie par l'Empereur, sur la proposition du Conseil fédéral. Le personnel de la Banque est assimilé aux fonctionnaires de l'empire. Il est interdit aux employés de posséder aucune action de la Banque.

La Banque d'Allemagne est chargée de faire gratuitement tous encaissements et transmissions de fonds pour le compte de l'Empire et de chacun des États confédérés, ainsi que tous les payements jusqu'à concurrence de l'avoir du compte-courant de l'Empire et des États.

L'Empire perçoit une taxe de 5 p. 100 sur l'émission des billets au delà de la limite assignée par la loi constitutive pour la circulation fiduciaire à découvert, limite qui est fixée à 296 millions de marcs au delà de la quantité de billets couverts par l'encaisse métallique.

L'État participe en outre aux bénéfices de la Banque dans la mesure suivante : les premiers 4 1/2 p. 100 sont attribués aux actionnaires comme dividende statutaire ; 20 p. 100 du surplus sont attribués au fonds de réserve, qui doit servir, par contre, à compléter les 4 1/2 p. 100 de dividende dans le cas où ils ne seraient pas atteints. Le surplus des bénéfices est partagé entre l'État et les actionnaires, par moitié tant que le dividende total de ces derniers ne dépasse pas 8 p. 100, et à raison de trois quarts pour l'État et d'un quart pour les actionnaires, au-dessus de 8 p. 100 de dividende.

De 1876 à 1888, l'État a reçu, pour sa part dans les bénéfices nets de la Banque :

ANNÉES.	en marcs.	ANNÉES.	en marcs.
1876.....	[illegible]	Report...	17.295.000
1877.....	[illegible]	1884......	2.130.000
1878.....	2.156.000	1885......	2.085.000
1879......	609.000	1886......	[illegible]
1880......	[illegible]	1887......	[illegible]
1881......	[illegible]	1888......	[illegible]
1882......	[illegible]		
1883......	2.104.000	Total..	[illegible]
	17.295.000		

Soit, pour treize années, une moyenne de près de 2 millions de marcs par an.

En 1875, lors de la promulgation de la loi sur la Banque, il existait en Allemagne 33 banques d'émission, y compris la Banque impériale. Quinze de ces banques ont renoncé à leur droit d'émettre des billets, ou ont atteint, depuis, l'expiration de leur privilège. Il en reste dix-sept, en dehors de la Banque impériale, qui ont le droit d'émettre des billets à découvert, c'est-à-dire en sus de leur encaisse métallique, pour une somme totale de 112 millions de marcs. La Banque impériale échange leurs billets à vue contre les siens.

La circulation à découvert de la Banque d'Allemagne n'a pas de limite absolue, mais elle est sujette à un impôt de 5 p. 100 au delà de 296 millions de marcs, et en tous cas la circulation totale ne peut dépasser le triple de l'encaisse métallique.

La Banque publie un bilan toutes les semaines.

Elle escompte, vend et achète les effets de commerce portant, en règle générale, trois signatures solvables, mais tout au moins deux, à échéance ne dépassant pas trois mois.

Elle fait des avances pour une durée de trois mois au plus sur métaux précieux, sur fonds publics de l'État, des provinces, des villes, sur actions et obligations de chemins de fer en exploitation, et sur lettres de gage de sociétés de crédit foncier provinciales, communales ou soumises à la surveillance de l'État, pour les trois quarts au maximum de la valeur de ces titres sur le marché public ; sur les valeurs d'États étrangers jusqu'à 50 p. 100 de leur cours, et sur marchandises en entrepôt allemand jusqu'aux deux tiers de leur valeur.

Elle achète et vend des titres de tout genre et des métaux précieux, pour le compte de tiers, moyennant provisions préalables.

Elle reçoit des fonds en dépôt avec ou sans intérêt et en comptes-courants ; la somme des dépôts à intérêt ne doit pas dépasser le total du capital et du fonds de réserve de la Banque.

Elle n'a sur l'État aucune créance permanente ou inconvertible.

La Banque d'Allemagne peut acheter, vendre et posséder des titres de fonds de l'Empire, des États confédérés et des communes ; des titres garantis par l'Empire ou l'un des États ; des actions et des obligations de chemins de fer allemands en pleine exploitation ; des obligations de crédit foncier allemandes.

Depuis la fondation de la Banque impériale d'Allemagne, ses porteurs d'actions ont reçu en moyenne un revenu de 6,14 p. 100 du montant nominal des titres et de 4,72 p. 100 de leur prix d'émission.

En décembre 1889, une loi modifiant les clauses relatives à la répartition des bénéfices de la Banque a été votée par le Reichstag, sauf ratification par les actionnaires. Voici les principales modifications apportées.

1° Prolongation du privilège de la Banque impériale d'Allemagne pour 10 années ;

2° L'intérêt fixe assuré aux actions avant tous autres prélèvements, est abaissé de 4 1/2 à 3 1/2 0/0 ;

3° La limite au-delà de laquelle l'Etat entrera en partage dans les bénéfices de la Banque, dans la proportion de 75 0/0 au lieu de 50 0/0, est fixée à partir du moment où les actionnaires recevront 6 0/0 (au lieu de 8 0/0).

V. *Banque Austro-Hongroise.* — Il n'existe, dans l'empire d'Austro-Hongrie, qu'une banque d'émission, la Banque Austro-Hongroise (*Oesterreichisch-Ungarische Bank*), compagnie par actions qui a succédé, au 1[er] juillet 1878, à l'ancienne « Banque nationale autrichienne privilégiée », dont le capital, les créances et les dettes ont été affectés à la nouvelle institution.

La « Banque nationale », créée en 1816 pour 25 ans, et prorogée plusieurs fois depuis pour 25 ans et pour 10 ans, avait un capital-actions de 110,250,000 florins (le florin = 2 fr. 50), ramené, depuis 1863, à 90 millions de florins, en 150,000 actions entièrement libérées de 600 florins.

La Banque Austro-Hongroise a son administration à Vienne, et deux sièges principaux à Vienne et à Buda-Pesth, avec administration autonome pour l'Autriche et pour la Hongrie respectivement.

La Banque Austro-Hongroise n'est pas une Banque d'État. Le capital a été fourni par les actionnaires, et le gouvernement ne participe pas directement à l'administration.

L'Empereur nomme le gouverneur à Vienne; les deux vice-gouverneurs sont également nommés par l'Empereur, l'un sur la proposition du ministre des finances autrichien, l'autre sur la proposition du ministre des finances hongrois.

Il y a, au-dessous du conseil général de Vienne, les deux directions de Vienne et de Buda-Pesth, composées chacune d'un des vice-gouverneurs et de huit membres, tous sujets autrichiens à Vienne, et sujets hongrois à Buda-Pesth ; chacun des deux gouvernements de la monarchie nomme un commissaire et un vice-commissaire.

L'Etat ne participe pas aux bénéfices annuels de la Banque, mais il en a reçu un crédit de 80 millions de florins (200 millions de francs) pour lequel il n'est tenu de payer qu'une somme annuelle de 1 million de florins au plus, si cette somme est nécessaire pour compléter un dividende de 7 p. 100, ou pour le rapprocher le plus près possible de ce taux maximum. Mais la Banque paye divers impôts dont l'ensemble a représenté 12 à 13 p. 100 de ses bénéfices nets dans les dernières années.

L'émission des billets doit être garantie, pour tout ce qui dépasse 200 millions de florins, par une somme correspondante en monnaie légale ou en lingots d'argent. En outre, le montant des billets dont la valeur dépasse celle de la réserve métallique doit être garanti par des effets escomptés ou des nantissements satisfaisant aux prescriptions des statuts, et par des lettres de gage de la Banque elle-même qui a, en dehors des services ordinaires, une section spécialement consacrée au crédit hypothécaire.

Il est publié chaque semaine une situation des billets en circulation et du fonds de garantie de ces billets.

Il existe, en outre de la circulation des billets de banque, un papier-monnaie d'État, circulant pour une somme de 354,248,072 florins.

La Banque Austro-Hongroise est autorisée par ses statuts à recevoir des dépôts et à ouvrir des comptes-courants.

Elle escompte des lettres de change payables à l'intérieur et achète des lettres de change sur l'étranger, payables en or ; ces dernières opérations sont très restreintes. Elle peut escompter aussi des titres et leurs coupons.

La règle est que les effets présentés à l'escompte portent trois signatures ; mais on peut par exception en admettre avec deux signatures. Les effets escomptés ne doivent pas avoir plus de 92 jours d'échéance.

La Banque fait des prêts sur gage pour une durée maxima de 90 jours, sur matières d'or et d'argent, sur fonds publics de l'État, des provinces ou des communes, sur obligations hypothécaires et, en général, sur les actions entièrement libérées et les obligations privilégiées cotées à la Bourse. Il n'y a pas de marge prescrite par la loi pour le montant de ces prêts par rapport à la valeur du gage.

L'Etat a envers la Banque une dette permanente de 80 millions de florins.

Le département hypothécaire de la Banque fait sur une vaste échelle des opérations de crédit hypothécaire. Une somme de 40 millions de florins a été prélevée, en 1855, sur les fonds de la Banque pour être assignée à ce genre d'affaires. Ce département, gouverné par la direction de la Banque, fait des prêts hypothécaires et émet des lettres de gage, dont l'émission peut atteindre jusqu'à 150 millions de florins, mais ne doit en aucun cas dépasser le montant des crédits hypothécaires. Ces lettres de gage peuvent être escomptées par la Banque, ou servir de nantissement à ses avances.

Les dettes de la Banque Austro-Hongroise se composent du montant de ses billets en circulation, de ses comptes-courants, de ses lettres de gage hypothécaires et de ses mandats ou assignations.

Son privilège, qui prenait fin le 31 décembre 1887, a été renouvelé pour 10 ans.

VI. *Banque nationale de Belgique*. — La Banque nationale de Belgique, instituée par la loi du 5 mai 1850, est la seule banque par actions autorisée à émettre, en Belgique, des billets au porteur et à vue; mais la liberté d'émettre des billets est laissée aux particuliers, aux commandites simples et autres associations.

La Banque nationale de Belgique n'est pas une banque d'État proprement dite, mais le Trésor, sans avoir contribué à la formation de son capital, reçoit une part considérable de ses bénéfices, fixée d'abord au sixième et, depuis 1872, au quart des profits réalisés au-dessus de 6 p. 100. Le Trésor perçoit en outre 1/4 p. 100 sur la circulation moyenne des billets au-dessus de 275 millions de francs; le taux au-dessus duquel le produit de l'escompte est attribué à l'État, a été abaissé à 5 p. 100.

Le service du Trésor est confié à la Banque nationale, qui fait gratuitement cette fonction de caissier de l'Etat; elle est chargée en outre du service et de la garde des fonds de la trésorerie, de la caisse d'amortissement et de la caisse des dépôts et consignations; elle fait le placement des fonds disponibles du Trésor et est chargée de la conservation et des opérations du portefeuille des caisses d'épargne. Elle est chargée aussi de la réception des titres de la dette publique, pour leurs conversions, échanges, transferts, payements de coupons.

Le gouvernement n'intervient pas dans la direction des affaires de la Banque nationale, mais le gouverneur est nommé par le roi, qui désigne aussi le vice-gouverneur parmi les directeurs. Il exerce sa surveillance par l'entremise d'un commissaire spécial qui a droit de prendre en tout temps connaissance des écritures et de la caisse et d'exiger quand il le juge à propos un état de situation certifié exact. Le gouvernement peut s'opposer à toute mesure qu'il jugerait contraire aux statuts, aux lois et aux intérêts de l'Etat.

En dehors des billets de la Banque nationale, il ne circule aucun papier-monnaie de l'Etat, ni aucun billet émis en représentation d'une dette du gouvernement.

La Banque nationale a une succursale à Anvers et des agences dans le royaume.

Le capital, doublé en 1873, est de 50 millions, entièrement versés depuis 1875. Il est divisé en 50,000 actions de 1,000 francs chacune, en partie nominatives, en partie au porteur.

La réserve est formée par un prélèvement de 15 p. 100 sur les bénéfices annuels dépassant 6 p. 100.

La Banque nationale ne peut posséder ni acquérir d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires à ses services.

Les bilans sont dressés semestriellement. Le bénéfice est constaté au bilan semestriel et se répartit comme suit : aux actionnaires, 3 p. 100; au trésor public, 25 p. 100 de l'excédent; à la réserve, 15 p. 100 du même excédent; au conseil d'administration, 4 p. 100, et aux censeurs, 1 p. 100 sur la partie du bénéfice net qui dépasse 2 1/2 p. 100; aux actionnaires, le surplus, à titre de deuxième dividende.

La Banque nationale de Belgique n'a pas de dépôts proprement dits; elle a des comptes courants pour le Trésor et pour les particuliers; ces derniers sont ouverts à toute personne honorable qui en fait la demande.

L'émission des billets n'est pas limitée d'une manière absolue : elle doit seulement, aux termes de la loi, être représentée par des valeurs facilement réalisables, et la Banque est tenue d'avoir une encaisse métallique égale, sauf autorisation du ministre des finances dans des cas particuliers, au tiers du montant de ses engagements à vue (billets et autres exigibilités). Les billets n'ont pas cours forcé, mais cours légal. Ils sont en coupures de 1000 francs, 500 francs, 100 francs, 50 francs et 20 francs.

Le maximum de l'intervalle entre l'escompte et l'échéance est de 100 jours pour les effets présentés à l'escompte. Les effets de commerce doivent être garantis par trois signatures solvables. Pour les traites appuyées d'un gage en warrants ou en marchandises, il faut au moins deux signatures solvables.

La Banque peut escompter les bons du Trésor jusqu'à concurrence de dix millions de francs.

Elle est autorisée à faire des avances sur fonds publics nationaux et autres valeurs garanties par l'État belge, jusqu'aux 4/5 de leur valeur au cours du jour, à un terme maximum de 120 jours, au taux d'intérêt à peu près invariable de 4 p. 100, ce taux ne suivant pas les fluctuations de l'escompte.

La Banque n'a pas de créance permanente sur l'État et n'est tenue à lui faire aucun prêt. Elle peut être autorisée par le gouvernement à acquérir des fonds publics ou des bons du Trésor, mais jusqu'à concurrence seulement de son capital social. Il convient de noter aussi que, la Banque nationale pouvant mettre des valeurs étrangères en portefeuille, cette faculté constitue, en réalité, pour elle une seconde réserve en or. Elle ne peut acquérir ni actions, ni obligations de sociétés et ne consent pas de prêts hypothécaires. Elle n'a d'autre dette que ses billets en circulation et ses comptes-courants.

Un Rapport fait à la Chambre des représentants au nom de la section centrale par M. Eudore Pirmez, reproduit dans le volume des Documents officiels relatifs à la prorogation de la Banque nationale de Belgique, donne les renseignements suivants sur le rôle de la Banque nationale :

« Avant l'institution de la Banque nationale, le service du Trésor était fait par la Société générale pour favoriser l'industrie nationale.

« Il lui était alloué 1/5 p. 100 sur les recettes ordinaires ; 1/8 p. 100 sur les bons du Trésor ; 1/16 p. 100 sur les emprunts et, en outre, on lui remboursait certaines dépenses. Ce service coûtait annuellement à l'État 270,000 francs, en moyenne.

« Si la Société générale était obligée d'avoir une agence dans chacun des vingt-six arrondissements judiciaires du pays, l'État n'avait de représentants que dans les chefs-lieux de province. Il en résultait les plus graves inconvénients dans les recettes et dans les payements. Les versements ne pouvaient être immédiatement vérifiés par la comptabilité centrale, ce qui rendait presque impossible le contrôle de la Cour des comptes ; les payements ne pouvaient être effectués que sur des assignations des directeurs du Trésor, ce qui obligeait tous les créanciers de l'État à s'adresser d'abord à eux aux chefs-lieux de province.

« Aussi, malgré une dépense assez forte, le service laissait beaucoup à désirer.

« Le service de caissier de l'État est fait aujourd'hui gratuitement par la Banque nationale.

« Des agents du Trésor ont été institués dans chaque chef-lieu d'arrondissement à côté des agences de la Banque nationale ; la dépense qui en est résultée est, jusqu'à 175,000 francs, supportée par la Banque.

« Non seulement le service ancien, amélioré par la juxta-position des agences du Trésor aux agences de la Banque, est devenu gratuit, mais il a été considérablement étendu.

« De nouvelles agences de la Banque ont été créées...

« De nouvelles attributions et des plus importantes ont été ajoutées à celles qui, primitivement, constituaient le service de caissier de l'État.

«... Si l'on tient compte de la dépense de 270,000 francs faite avant 1850, de la somme de 175,000 francs qu'elle paye pour les agences et des nouveaux offices confiés à la Banque, on acquiert la conviction que l'ensemble des services représente une valeur annuelle de plus d'un demi-million. »

VII. *Banques nationales des Etats-Unis.* — Le régime des banques d'émission aux Etats-Unis tire son origine des lois de février 1863 et de juin 1864 sur les banques nationales, et a été définitivement réglé sous sa forme actuelle par le *National Currency Act*, du 22 juin 1874. Auparavant, les Etats-Unis avaient essayé par deux fois d'une Banque fédérale centrale (de 1791 à 1811 et de 1816 à 1837), puis de la liberté absolue donnée aux États particuliers d'instituer des banques d'émission.

Le système actuel est la liberté de création des banques nationales, sous certaines règles et moyennant certaines conditions uniformes et impératives fixées par la législation fédérale et valables dans toute l'étendue des Etats-Unis. D'après la législation actuelle, refondue avec les autres lois de l'Union dans l'Acte du 22 juin 1874, tout individu et toute association constituée par actions peuvent fonder une banque, avec faculté d'émettre des billets à vue et au porteur, c'est-à-dire des billets de banque, après avoir adressé une demande au contrôleur de la circulation, fonctionnaire qui relève du secrétaire du Trésor et est nommé par le président des Etats-Unis, et en se conformant aux dispositions de la loi sur les banques.

Les banques d'émission librement organisées sous le régime de la loi fédérale s'appellent banques nationales.

Le gouvernement n'intervient pas dans l'administration de ces banques, mais il exerce sa surveillance sur elles par l'intermédiaire du contrôleur de la circulation.

Un minimum de 100,000 dollars est fixé comme chiffre du capital d'une banque nationale; ce minimum monte à 200,000 dollars dans une ville ayant plus de 50,000 habitants et peut descendre à 50,000 dollars dans une localité de moins de 6,000 habitants. Le capital doit être divisé en actions de 100 dollars et libéré au moins de moitié. Les banques sont obligées, avant la distribution de tout dividende, de porter au fonds de réserve 10 p. 100 des bénéfices nets du précédent semestre, jusqu'à ce que ce fonds s'élève au cinquième du capital versé.

Elles sont tenues aussi de changer au pair et à présentation en monnaie légale leurs propres billets et de recevoir, comme monnaie libératoire, ceux de toute autre banque nationale.

Les billets qui constituent la circulation des banques nationales sont délivrés à chacune d'elles en blanc par le contrôleur de la circulation, pour le montant auquel elle a droit. Ils sont en coupures de 1, 2, 3, 5, 10, 20, 50, 100, 500 et 1,000 dollars (le dollar = 5 francs). Il en surveille la fabrication, remplace ceux qui sont hors de service et poursuit, en cas de défaut de payement, jusqu'à la liquidation s'il y a lieu, les banques insolvables.

Le montant de la circulation de chaque banque nationale est limité par le montant du capital versé, dans la proportion suivante :

90 p. 100	d'un capital inférieur	à 500,000	dollars.
80	—	de 500,000 à 1,000,000	—
70	—	1,000,000 à 3,000,000	—
60	—	supérieur à 3,000,000	—

Les banques constituées depuis la loi du 12 juillet 1870 ne peuvent en aucun cas avoir une circulation supérieure à 500,000 dollars.

En outre de cette limitation, le montant de la circulation doit être garanti par un dépôt de titres de fonds d'État fédéraux effectué au trésor public. Le montant des billets délivrés pour la circulation ne doit pas dépasser 90 p. 100 du montant des titres déposés, s'ils se cotent au pair; s'ils sont cotés au-dessous du pair, les banques doivent parfaire la différence, soit par un surcroît de titres, soit en monnaie légale. Il n'y a pas de limitation, en dehors de ces règles, à la somme totale de la circulation des banques nationales.

Les banques nationales n'ont pas de créances immobilisées sur le Trésor; elles ne sont pas tenues de faire des prêts soit au gouvernement de l'Union, soit au gouvernement des États; elles font gratuitement le service du Trésor et peuvent remplir le rôle d'agences financières soit du gouvernement fédéral, soit des gouvernements des États.

Elles reçoivent des sommes en dépôts à vue ou à intérêts; le service de ces dépôts doit être assuré par une réserve en monnaie légale fixée par la loi.

Ni l'Union, ni les Etats ne participent aux bénéfices des banques nationales; mais ils perçoivent différentes taxes, à divers titres. Le gouvernement fédéral perçoit, entre autres, chaque semestre, 1/2 p. 100 sur le montant moyen des billets en circulation; il percevait, avant 1864, 1/4 p. 100 sur le montant moyen des dépôts et 1/5 p. 100 sur la portion du capital qui n'est pas placée en fonds des Etats-Unis; cela indépendamment des taxes frappées sur les actions elles-mêmes, entre les mains de leurs possesseurs, par l'impôt sur le revenu dans chaque État, et des taxes locales des divers États. Les banques sont tenues, à cet effet, de fournir tous comptes de leurs opérations et toutes indications sur les possesseurs de leurs actions, qui sont nominatives.

Le taux de l'intérêt pour les avances et escomptes faits par les banques nationales est libre, sauf la limite maxima qui peut être fixée par la loi locale de l'État ou du territoire où la banque a son siège. Dans le cas où il n'existe pas de loi locale sur ce point, la loi fédérale sur les banques fixe le maximum à 7 p. 100. En général, les lois locales font varier le maximum de 6 à 10 p. 100.

En dehors de la circulation fiduciaire des banques nationales, il existe une circulation de papier-monnaie de l'État, créée en 1862 avec cours forcé, mais, depuis 1879, remboursable à présentation. Ce papier-monnaie est admis comme équivalent à l'or dans les réserves des banques.

VIII. *Banque d'Angleterre*. — La Banque d'Angleterre, qui a été fondée en 1694, a pour charte l'Acte du Parlement de 1844, qui a réglé l'émission des billets et a interdit à toute banque qui n'était pas à cette époque banque d'émission, d'émettre des banknotes. Il existait alors en Angleterre 279 banques émettant des billets, dont 207 banques privées et 72 banques par actions. Ce nombre se trouvait réduit en 1879 à moins de 150 et a encore diminué depuis cette époque.

Le régime de la Banque d'Angleterre, quant à la circulation des billets, diffère essentiellement de celui de la Banque de France et des autres banques du continent; il n'a pas été imité hors d'Angleterre.

La Banque d'Angleterre est divisée en deux départements séparés : celui de l'émission et celui de l'escompte, qui ont leur existence propre et indépendante.

Jusqu'à concurrence du capital de la Ban-

que, de 14 millions sterling, les billets sont émis sur des rentes et valeurs sur l'Etat qui sont à la garde du département de l'émission. Lorsqu'une des banques d'émission, conservées en dehors de la Banque d'Angleterre, vient à disparaitre ou à renoncer à son droit d'émission, les deux tiers du chiffre de sa circulation autorisée par l'Acte de 1844 font retour à la Banque d'Angleterre et viennent grossir d'autant la somme des billets qu'elle est autorisée à émettre sur valeurs, en représentation de son capital.

Au delà de cette émission sur valeurs, les billets doivent être garantis par une encaisse métallique en monnaie et lingots d'or. Un cinquième de l'encaisse peut être en argent; mais on n'use plus, en pratique, de cette faculté, et l'émission n'est faite que sur le métal or. Toute personne a droit de demander au département de l'émission des billets en échange de lingots d'or, à raison de 3 liv. 17 sh. 9 d. par once.

L'encaisse métallique du département de l'émission est celle qui garantit la circulation des billets. Elle est absolument distincte de l'encaisse que le département de l'escompte affecte à ses affaires ordinaires.

La Banque d'Angleterre n'est pas une banque d'État, mais une société autorisée par un Acte, avec un capital appartenant entièrement à ses actionnaires. Elle fait pour le gouvernement toutes les opérations de banque qu'un banquier ordinaire fait pour son client. Elle encaisse gratuitement les recettes de l'État, administre la dette nationale, tient le compte des différents propriétaires de fonds publics, fait les transferts, pour une somme fixée par un acte du Parlement.

Le gouvernement prélève sur les opérations de la Banque trois impôts : une redevance annuelle de 60,000 liv. st. comme droit de timbre sur les billets; une contribution annuelle de 120,000 liv. st. sur les billets émis en représentation du capital de 14,000,000 liv. st. et une autre contribution de 20,000 liv. st. correspondant à l'augmentation de cette émission sur valeurs.

Il n'intervient pas par la surveillance ni autrement dans les affaires de la Banque; mais celle-ci est tenue de présenter périodiquement les comptes-rendus de ses émissions, et elle le fait par la publication d'un bilan hebdomadaire et d'un exposé mensuel.

La Banque d'Angleterre a son siège à Londres et dix succursales, dont une à Londres et neuf en Angleterre et dans le pays de Galles.

Comme on l'a vu plus haut, la limite de la circulation totale des billets est déterminée par deux éléments :

1° La circulation autorisée sur la garantie de valeurs d'État représentant le capital de la Banque et les deux tiers des droits de circulation des banques disparues;

2° Le chiffre de l'encaisse métallique du département de l'émission.

Cette limite ne doit pas être dépassée. Elle l'a été cependant dans des circonstances exceptionnelles en vertu d'une autorisation spéciale du gouvernement, mais à condition d'abandonner à l'État tout le profit de l'excès d'émission. Le cas s'est présenté trois fois, en 1847, 1857 et 1866.

Les billets de la Banque ont cours légal. Ils sont en coupures de 5, 10, 20, 50, 100 et 1000 livres st.

La Banque d'Angleterre n'a pas de dépôts portant intérêts, soit pour le gouvernement, soit pour les particuliers; ses dépôts sont exigibles à vue. Elle n'a pas de comptes-courants actifs.

Elle escompte des effets de commerce, à 95 jours d'échéance au maximum, aux personnes seulement qui ont leurs comptes-courants à la Banque ou qui ont obtenu, sur présentation, la faculté d'avoir un compte d'escompte. Toutes les lettres de change doivent être tirées sur une maison anglaise ayant un *status* légal, et porter au moins deux bonnes signatures anglaises. La Banque n'escompte pas de lettres de change sur des places étrangères.

Quant aux prêts sur gages, elle ne fait d'avances à ses clients que sur titres de l'État et sur valeurs de premier ordre parfaitement réalisables.

Elle n'a aucune obligation de prêter au gouvernement. Elle ne peut même le faire que lorsqu'un acte spécial du Parlement confère au gouvernement le pouvoir d'emprunter. Mais comme elle fait le service de banquier et de collecteur de l'État, l'Echiquier s'adresse naturellement à elle pour des prêts temporaires à courte échéance dont il peut avoir besoin dans ses opérations courantes de trésorerie. Ces prêts doivent d'ailleurs être autorisés, tant pour leur montant que pour leur durée, par des actes du Parlement.

Les affaires de la Banque d'Angleterre sont dirigées par un gouverneur, un gouverneur-député et une cour de 24 directeurs élus par les actionnaires. Le gouverneur exerce sa charge ordinairement pendant deux ans; les directeurs sortent chaque année au nombre de trois, mais peuvent être réélus dès l'année suivante.

La direction de la Banque possède la plus grande liberté d'action. Elle ne publie d'autres comptes rendus que les comptes hebdomadaires exigés par la loi de 1844.

Dans les réunions semestrielles des propriétaires ou actionnaires, il n'est donné communication que du chiffre des bénéfices et du dividende que ces bénéfices permettent de distribuer. Les dividendes sont payés les 5 avril et 5 octobre.

Le mécanisme des opérations de la Banque d'Angleterre se comprend facilement si on analyse ses bilans hebdomadaires, qui sont divisés en deux compartiments : celui de l'émission et celui des opérations de Banque.

Voici la forme habituelle sous laquelle sont présentés les bilans :

DÉPARTEMENT DE L'ÉMISSION

Passif.

	liv. st.
Banknotes émises	37.654.105

Actif.

Dette fixe de l'État	11.015.100
Rentes immobilisées	5.184.900
Encaisse métallique (or monnayé et lingots)	21.454.105
	37.654.105

DÉPARTEMENT DES OPÉRATIONS DE BANQUE.

Passif.

	liv. st.
Capital social	14.553.000
Reste	[illegible] 961
Comptes courants du Trésor	12.[illegible] 723
Comptes courants particuliers	24.198.[illegible]
Mandats à sept jours, etc.	19[illegible]
Total	[illegible].227.181

Actif.

Rentes disponibles sur l'État appartenant à la Banque	[illegible] 861
Portefeuille et avances	[illegible] 201
Billets en réserve	13.988.565
Encaisse métallique	1.227.[illegible]
Total	[illegible].227.181

Ce qui est désigné, dans le département de l'escompte, sous le nom de « Reste » (*the Rest*), se compose de la réserve proprement dite, à laquelle viennent s'adjoindre les profits, au fur et à mesure qu'ils se produisent. C'est sur ce « reste » que se payent les dividendes semestriels. Il est de règle que ce fonds de réserve ne doive descendre en aucun cas au-dessous de 3,000,000 livres sterling.

Les « rentes sur l'État » représentent, non seulement les prêts temporaires faits au gouvernement, mais encore le placement en rentes publiques des fonds à la disposition de la Banque.

Le chapitre « billets en réserve » représente les billets qui ne sont pas entre les mains du public, mais que la Banque pourrait émettre pour ses opérations, en respectant la limite de la circulation autorisée, laquelle s'élève, d'après le bilan du département de l'émission, à 37,654,105 livres sterling. La circulation effective des billets au moment de la publication du bilan résulte donc de la différence entre ces deux sommes (37,654,105 et 13,988,565 livres sterling), soit 23,665,540 livres sterling.

L'encaisse métallique du département de l'escompte sert, avec la réserve des billets, aux besoins des opérations de banque et ne contribue en rien à la garantie de l'émission des billets.

Le capital de la Banque (14,553,000 livres sterling) consiste en parts inscrites, sans coupures déterminées, qui peuvent appartenir à un nombre quelconque de propriétaires. Leur valeur en Bourse se cote en tant pour cent par 100 livres sterling.

La dette fixe de l'État est antérieure à 1844. Elle est restée fixée à 11,015,000 livres sterling. Il y a été ajouté, pour compléter la garantie du capital à 14,000,000 livres sterling, 2,984,900 livres sterling de rentes immobilisées dans les caisses de la Banque. Cette somme de rentes a été augmentée successivement de 2,200,000 livres sterling, somme afférente au pouvoir d'émission des banques qui ont renoncé à leur droit de créer des billets. Le total des rentes immobilisées est ainsi arrivé à 5,184,900 livres, et celui de l'émission des billets sur valeurs à 16,200,000 livres sterling.

IX. *Banques d'Écosse.* — L'émission des billets de banque en Écosse est réglée par l'Acte du Parlement du 21 juillet 1845, fondé sur les mêmes principes que l'Acte de 1844 qui sert de charte à la Banque d'Angleterre.

Mais cet Acte n'a créé aucune banque exclusivement privilégiée. Les banques se sont fondées et multipliées librement en Écosse depuis le XVIIe siècle par l'association libre et sans privilège du gouvernement. Un privilège exclusif avait été accordé à la Banque d'Écosse, de 1695 à 1717, mais depuis lors, les banques établies ont joui d'un droit illimité de circulation.

L'Acte de 1845 fixe le montant de la circulation à découvert, pour chacune des banques d'émission existantes, au chiffre où elle se trouvait au 1er mai 1845 et dont le total était, pour toutes les banques, de 2,676,350 livres sterling, tout excédent de circulation devant être représenté par une encaisse métallique.

A la fin de 1881, la moyenne de la circulation réelle en Écosse s'élevait à 6,150,000 livres ; les banques écossaises avaient donc émis, au delà de la circulation maximum à découvert, pour 3,300,000 livres sterling représentés par leur encaisse en or ou en lingots.

Les banques écossaises d'émission, très nombreuses au moment où l'Acte de 1845 a été rendu, ont, dans ces dernières années, fusionné entre elles et ont substitué au système de la responsabilité illimitée des associés ou actionnaires, qui était de règle à peu d'exceptions près, celui de la responsabilité limitée. Elles sont actuellement au nombre de 10; les banques, en fusionnant, ont conservé la limite totale de leur droit de circulation à découvert.

Les opérations principales des banques d'Écosse, celles qu'elles ont développées d'une manière toute particulière et longtemps avant les banques de tout autre pays, sont, en dehors de l'escompte commercial, les opérations de dépôts à intérêt et les crédits à découvert sur simple caution. En allouant un intérêt aux simples dépôts, les banques ont attiré tous les capitaux d'épargne du pays et ont pu employer ces capitaux en avances sur crédit personnel. Elles ouvrent un compte débiteur, pour une somme convenue, à un client, sur sa garantie personnelle et celle d'un répondant, et lui permettent de tirer sur elles pour tout ou partie de cette somme selon ses besoins, et de rembourser par fractions en payant intérêt seulement sur le débit de son compte particulier. Quelques chiffres montreront le développement considérable réalisé par les Banques d'Ecosse. Le nombre des banques par actions, qui était de 34, en 1825, avec 133 succursales, s'était élevé, en 1850, à 37 avec 343 succursales. En 1856, le nombre de ces dernières était de 586 et, en 1882, on n'en comptait pas moins de 800. Les dépôts de fonds, qui étaient de 500 millions, en 1826, atteignaient presque 2 milliards, en 1875 et, depuis plusieurs années, se chiffrent par près de 2 milliards et demi. L'intérêt accordé aux dépôts, tandis que les Banques établies en Angleterre n'en accordaient aucun; l'ouverture des crédits à découvert, et jusqu'à ces derniers temps la garantie de la responsabilité solidaire des associés, sont les causes principales du succès des Banques d'Écosse.

X. *Banques d'Irlande.* — L'Irlande compte six banques par actions, possédant le droit d'émettre des billets dans les conditions de la loi de 1845, c'est-à-dire à découvert, jusqu'au maximum fixé, par cette loi, à 6,354,494 livres sterling, et pour le surplus jusqu'à concurrence de leur encaisse métallique. Ce surplus s'élevait, au 31 décembre 1881, à 1,200,000 livres sterling environ.

La principale banque d'émission est la Banque d'Irlande, au capital de 3 millions sterling, en parts nominatives de quotité indéterminée. Elle est organisée sur le modèle de la Banque d'Angleterre. Son émission autorisée à découvert est de 3,738,428 livres sterling.

En résumé, la circulation des billets et le jeu des banques d'émission sont réglés, dans tout le Royaume-Uni, par les principes de la loi de 1844, étendue en 1845 à l'Écosse et à l'Irlande : circulation à découvert pour une somme fixe, déterminée dans la loi, et circulation supplémentaire rigoureusement contenue dans les limites de la réserve métallique.

XI. *Banque d'Espagne.* — La Banque d'Espagne (*Banco de España*) remonte, sous des noms divers, à 1829. Elle a été reconstituée, en 1856, avec un privilège de vingt-cinq ans renouvelé pour trente ans en 1874. Elle jouit, depuis le décret-loi du 19 mars 1874, du privilège exclusif de l'émission des billets de banque.

Le capital a été porté par cette loi à 100 millions de pesetas (la peseta = 1 franc), en 200,000 actions nominatives de 500 pesetas tout payé; il a été élevé depuis à 150 millions. Toutes les banques provinciales d'émission existant alors, au nombre de 18, ont été liquidées.

La Banque d'Espagne appartient exclusivement aux actionnaires; elle n'est pas banque d'État. L'État ne participe pas à ses bénéfices; il a seulement la faculté de se faire faire des avances par la Banque, jusqu'à un maximum de 125 millions, contre des garanties suffisantes.

La Banque est chargée, par des conventions avec l'État, de la perception des contributions et du service de la trésorerie, moyennant une commission de 2,62 p. 100 sur l'impôt foncier et de 3,40 p. 100 sur les taxes industrielles et autres qu'elle perçoit. Elle garantit avec ses propres capitaux les résultats de la perception des impôts.

Le gouverneur de la Banque est nommé par ordonnance royale. Il est en même temps chef de l'administration supérieure de la Banque et représentant du gouvernement. Les deux vice-gouverneurs sont nommés par décret sur la présentation du conseil d'administration.

Il ne circule en Espagne, en dehors des billets de la Banque, aucun papier émis par le gouvernement. Les billets de la Banque ne sont pas une dette de l'État.

Le siège de la Banque est à Madrid, avec des succursales dans les principales villes.

Elle possède une réserve de 10 p. 100 du capital-actions versé. Si cette réserve est entamée, elle doit être reconstituée sur les bénéfices annuels au delà de 6 p. 100.

La Banque ne peut avoir d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires à ses services; mais elle peut acquérir, à charge de les revendre à la première occasion favorable, les immeubles qui peuvent lui être adjugés pour le payement de créances non autrement réalisables.

Elle reçoit les dépôts volontaires et judiciaires, transmissibles par virement ou non transmissibles, et avec des comptes-courants sans intérêts.

L'émission des billets est autorisée jusqu'à concurrence du quintuple du capital versé (soit 750 millions): mais elle ne doit en aucun cas dépasser le quadruple de l'encaisse métallique. Ces billets ont cours légal; ils sont en coupures de 1000, 500, 100 et 50 pesetas et de 25 pesetas dans les succursales.

La Banque escompte jusqu'à 90 jours (terme ordinaire) les effets signés de deux personnes notoirement solvables, dont une au moins inscrite dans sa liste de crédit. Lorsque la Banque a des fonds disponibles, elle peut admettre à l'escompte des effets de 90 jours et jusqu'à 125 jours, à la condition que ces effets aient trois signatures, dont deux au moins de personnes inscrites dans la liste de crédit.

Elle fait, pour un laps de temps correspondant à celui fixé pour les escomptes, des avances sur gage de métaux précieux pour leur valeur intrinsèque, de fonds publics et de bons du Trésor, jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes de la valeur courante de ces derniers; sur polices de chargements et warrants, moyennant une autre signature que celle du débiteur, et pour 50 p. 100 du prix courant des marchandises.

La Banque n'a pas de crédit permanent ouvert avec l'État et ne peut faire d'opérations à découvert.

XII. *Banques italiennes.* — Il n'y a pas de banque d'État en Italie. Il y a six banques d'émission qui ont, par la loi du 30 avril 1874, l'autorisation d'émettre des billets au porteur et à vue, jusqu'à concurrence, comme limite extrême, du triple de leur capital versé, mais sans que le total de ces billets, joint au total des exigibilités immédiates provenant des dépôts et comptes-courants à vue, puisse dépasser le triple des espèces et lingots métalliques en caisse.

Ces billets ont joui du cours légal, qui leur a été retiré en 1881.

Les six banques d'émission sont: la Banque nationale du royaume, la Banque romaine, la Banque de Naples, la Banque nationale Toscane, la Banque Toscane de crédit et la Banque de Sicile.

La Banque nationale dans le royaume d'Italie (*Banca nazionale nel regno d'Italia*), fondée en 1849 comme Banque nationale des États Sardes, pour une durée de quarante ans, a un capital-actions successivement porté de 32 millions à 200 millions de francs, en 200,000 actions de 1000 francs, libérées de 75 p. 100. Son capital versé est donc de 150 millions.

Elle escompte les effets de commerce à trois mois au plus d'échéance et à trois signatures, les warrants accompagnés de deux signatures, et les coupons des titres admis à ses avances. Elle fait des avances sur titres de l'État, des provinces, des municipalités; sur valeurs jouissant d'une garantie de l'État; sur dépôts de soies grèges ou ouvrées; sur dépôt de lettres de change payables à l'étranger.

Elle reçoit des dépôts et ouvre des comptes-courants sans intérêts.

La Banque nationale a huit sièges et une soixantaine de succursales. Les huit sièges sont à Florence, Milan, Gênes, Naples, Palerme, Rome, Turin et Venise; des assemblées générales des actionnaires se tiennent successivement, de mois en mois, dans chacun de ces sièges, de février à septembre, pour le renouvellement partiel des conseils de régence. L'assemblée générale plénière a lieu à Rome, en juillet.

La Banque romaine (*Banca romana*), fondée en 1851 (durée du 30 avril 1851 au 31 décembre 1889), est au capital de 15 millions, en 15,000 actions de 1000 francs entièrement libérées.

Elle fait aux conditions ordinaires les opérations des banques d'émission, d'escompte et de prêts sur nantissement.

La *Banque nationale toscane* (*Banca nazionale toscana*), créée en juillet 1857, a un capital-actions de 30 millions, divisé en 30,000 actions de 1000 francs, dont 700 francs versés. Ses opérations sont les opérations ordinaires d'escompte, d'avances et de circulation. Son siège est à Florence.

La *Banque toscane de crédit* (*Banca toscana di credito per le industrie ed il commercio d'Italia*), créée pour trente ans, en mars 1860, a son siège à Florence. Son capital est de 10 millions de francs en 20,000 actions nominatives de 500 francs, sur lesquelles 250 francs ont été versés. Elle fait les mêmes opérations que les banques ordinaires d'émission et d'escompte.

La *Banque de Naples* (*Banco di Napoli*), fondation en partie de l'État, en partie de la municipalité, remontant à 1794, a un capital-patrimoine de 32,500,000 francs, plus un accroissement réalisé de 13,850,000 francs et une réserve de 1,800,000 francs; elle ne pos-

sède ni actionnaires ni intéressés. Sa plus récente reconstitution a eu lieu en 1863. Elle a quatre sièges, dont un à Naples et un à Rome, et douze succursales.

La *Banque de Sicile* (*Banco di Sicilia*) est une institution analogue à la Banque de Naples. Elle a quatre sièges dans l'île et quatre succursales, dont une à Rome. Son capital patrimoine est de 8 millions de francs, plus un accroissement réalisé de 2,800,000 francs et un fonds de réserve de 1,900,000 francs.

Toutes ces banques émettent des coupures de 50, 100, 500 et 1000 lires.

Voici, d'après la loi de 1874 sur le cours forcé, le tableau de la circulation autorisée de ces six établissements, qui ne se sont pas toujours maintenus dans la limite légale :

	CIRCULATION MAXIMUM.
Banque nationale du royaume	450 millions.
Banque romaine	45 —
Banque nationale de Toscane ...	60 —
Banque toscane de crédit	15 —
Banque de Naples	146,5 —
Banque de Sicile..................	36 —
Total...........	752,500,000

Mais depuis l'abolition du cours forcé, cette limite a été abolie dans l'intérêt de la circulation monétaire, et les banques d'émission ont été autorisées à émettre un surplus de billets, à la condition que ce surplus fût couvert par une seconde encaisse métallique (deux tiers or, un tiers argent) d'égale somme. En 1885, cet excédent a été de 179 millions, dont 119 millions créés par la Banque nationale du royaume, qui possède à elle seule 60 p. 100 environ de la circulation totale des billets en Italie.

En outre de leurs billets propres, ces six institutions avaient été formées, en 1874, en syndicat ou *consortium* pour prêter au gouvernement une somme d'un milliard et émettre en représentation des coupures divisionnaires de 0,50 centimes à 20 francs, et des billets de 100, 250 et 1000 francs ayant cours forcé. A l'abolition du cours forcé, en 1884, le consortium a été dissous et les billets consortiaux sont passés à la charge de l'Etat.

VIII. *Banque des Pays-Bas*. — La banque des Pays-Bas (*de Nederlandsche Bank*), fondée en 1814, a le privilège de l'émission des billets, qu'elle a conservé exclusivement. Son privilège a été trois fois renouvelé pour vingt-cinq ans. Il expirait au 31 mars 1889, mais a été renouvelé une quatrième fois, à l'échéance de 1914. Il existe, en dehors de sa circulation de billets de banque, un papier-monnaie émis directement par le gouvernement pour 10 millions de florins hollandais (2 fr. 10) et dont la banque paye elle-même le remboursement comme agent du Trésor.

La Banque des Pays-Bas n'est pas une banque d'État ; mais l'État a contribué à la formation d'une partie de son capital, en souscrivant, en 1863, mille actions qui ont été revendues avec un bénéfice considérable un an après. Le gouvernement n'intervient pas dans les affaires de la Banque, mais une surveillance est exercée par un commissaire spécial de l'État, payé par la Banque elle-même. Le président et le secrétaire de la Banque sont nommés par le roi.

Le Trésor ne participe pas aux bénéfices de la Banque, il perçoit seulement un impôt de patente proportionnel au dividende distribué.

Depuis sa fondation, la Banque est chargée gratuitement des fonctions d'agent du Trésor à Amsterdam. Elle a la garde du Trésor public de l'État, qui figure dans son bilan parmi les comptes courants; elle reçoit et fait des payements jusqu'à concurrence du solde en faveur de l'État. Elle ne fait pas le service général du Trésor hors d'Amsterdam, mais elle paye à l'État une redevance de 100,000 francs, représentant les traitements des agents actuels du Trésor qui font ce service, dont elle est chargée en principe.

Le siège de la Banque des Pays-Bas est à Amsterdam, avec une succursale à Rotterdam et treize agences, outre des correspondants de première, deuxième et troisième classes, dans cinquante-six localités.

Le capital de la Banque des Pays-Bas, fixé à l'origine à 5 millions de florins, a été successivement porté à 10, 15 et 16 millions de florins. Il est composé exclusivement d'actions nominatives de 1000 et 500 florins, entièrement libérées. Ces actions changent très rarement de mains.

Le fonds de réserve de la Banque a été formé en partie par des retenues sur les bénéfices dépassant 5 p. 100, en partie par les primes des actions émises lors des augmentations de capital. Il n'y a rien été ajouté comme dotation depuis qu'il a atteint, en 1872, le quart du capital-actions. Le fonds de réserve peut être employé en rentes sur l'État et en obligations de sociétés hypothécaires. La Banque ne peut acheter ni posséder d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires à ses services.

Les bénéfices se distribuent ainsi : 5 p. 100 aux actionnaires ; en cas d'insuffisance, ces 5 p. 100 doivent être complétés par le fonds de réserve ; 15 p. 100 au fonds de réserve tant qu'il n'a pas atteint le quart du capital-actions ; 5 p. 100 à la direction ; 1 p. 100 aux commissaires; et s'il y a lieu, et moyennant

approbation de l'assemblée générale, le reste en augmentation du dividende des actionnaires.

La Banque ne reçoit pas de dépôts portant intérêts; elle a des comptes courants qui sont exigibles à vue.

L'émission des billets de banque n'est pas limitée d'une manière absolue. Par arrêté royal, la somme réunie des billets de banque, des mandats et des soldes de comptes courants doit être couverte, jusqu'à concurrence de 40 p. 100 au moins, par l'encaisse métallique. Le minimum de cette proportion a été, cependant, de 45,6 p. 100 le 6 août 1870, pendant la guerre franco-allemande. L'encaisse métallique se compose de monnaies et de lingots d'or et d'argent.

Depuis 1872, la Banque a cessé d'acheter de l'argent pour son encaisse. Elle escompte des lettres de change et effets de commerce à deux signatures d'obligés solidaires, et à des termes d'échéance n'excédant pas ceux usités dans le commerce; elle escompte aussi les obligations et coupons, payables dans le royaume et remboursables dans les trois mois, tant de la dette nationale que de dettes étrangères, et les titres de même nature de sociétés particulières, sous l'engagement de l'emprunteur.

Le taux d'escompte maximum et minimum diffère de 1/2 p. 100 ordinairement. Le taux minimum est réservé aux lettres de change acceptées à trois signatures.

Le maximum de l'intervalle entre l'escompte et l'échéance a été fixé, non par les statuts, mais par décision de la direction, à trois mois pour les lettres de change tirées du royaume, et à trois mois et demi pour les lettres de change acceptées et escomptées au taux maximum, et pour les billets à ordre.

La Banque fait aussi des avances sur effets publics et sur nantissement de marchandises. La marge de la valeur des gages sur la somme avancée est de 20 à 25 p. 100 pour les effets publics nationaux, de 30 p. 100 pour les titres étrangers et de 25 p. 100 et plus pour les marchandises. Elle n'a pas de créances permanentes sur l'État et n'est tenue de prêter aucune somme au gouvernement.

Elle se borne, d'après ses statuts, aux opérations ci-dessus mentionnées; elle n'accorde aucune avance ni aucun crédit en blanc à qui que ce soit; elle ne prend part à aucune opération commerciale, industrielle ou autre; il lui est interdit d'acheter ses propres actions ou de les recevoir en gage d'une avance; elle ne fait aucune avance sur immeubles ou sur créances; elle n'achète ni marchandises ni denrées quelconques.

La Banque n'a d'autres dettes que ses billets en circulation, ses comptes courants et ses mandats à ordre.

XIV. *Banque de Russie.* — La Banque nationale de Russie est la seule et unique banque d'émission de l'empire russe. C'est une banque d'État, constituée par ukase impérial du 31 mai 1860 et dont le capital et le fonds de réserve ont été fournis par le gouvernement. Ce capital, qui était à l'origine fixé à 15 millions de roubles, avec 1 million de roubles de fonds de réserve, s'élève à 25 millions de roubles avec un fonds de réserve de 3 millions. Il forme la propriété inviolable de la Banque, et l'État n'a pas le droit d'y toucher, non plus qu'aux dépôts et ne peut l'affecter aux dépenses publiques. Il ne peut en aucun cas diminuer. Si le fonds de réserve ne suffit pas à couvrir les pertes, le ministre des finances est tenu d'y pourvoir avec d'autres ressources, afin de maintenir le capital à son niveau primitif.

L'État participe aux bénéfices de la Banque en ce que les bénéfices sont affectés à l'amortissement des billets de banque à 5 p. 100 d'intérêt et des autres emprunts faits par l'État à la Banque.

La Banque n'est pas chargée du service du Trésor proprement dit, mais la Trésorerie centrale et les trésoreries de district sont obligés de déposer en comptes-courants leur encaisse disponible dans les caisses de la Banque et de ses succursales. La Banque est chargée de l'émission et de la souscription des emprunts de l'État, du service des tirages et des coupons, etc.

La Banque de Russie est du ressort du ministre des finances. Le gouverneur et le vice-gouverneur sont nommés par décret impérial et les directeurs sont choisis par le ministre des finances sur la proposition du gouverneur.

Au nombre des opérations que la Banque doit exécuter pour le compte du Trésor, figurent les émissions de billets de crédit ou papier-monnaie. Les roubles-crédits en circulation ne sont pas à proprement parler du papier-monnaie de gouvernement; ils sont émis par la Banque.

Les billets de crédit ont cours légal et, de fait, cours forcé depuis la cessation de l'échange en espèces. Les coupures sont de 1, 3, 5, 10, 25 et 100 roubles.

La Banque escompte les lettres de change simples, les billets à ordre payables à l'intérieur et les traites étrangères acceptées en Russie, quand ces effets sont garantis par deux signatures et à six mois d'échéance au plus, à partir du jour de l'escompte. Même avec un gage, les deux signatures sont de rigueur.

La Banque de Russie fait des avances pour trente jours au minimum et six mois au maximum sur les fonds publics, les titres des sociétés foncières et des sociétés garanties par le gouvernement ; la limite maxima de ces prêts est, selon le genre de titres, de 75 à 85 p. 100 de leur valeur au cours de la Bourse ; elle avance la valeur entière du gage sur les métaux précieux et les monnaies étrangères, et 50 à 60 p. 100 de la valeur sur les denrées et marchandises indiquées dans une liste approuvée par le ministre des finances. Le taux de l'intérêt sur les avances est le même que celui de l'escompte.

La Banque reçoit des dépôts en garde, en comptes courants et à intérêts ; elle ouvre des comptes-courants à intérêts et des comptes-courants spéciaux, avec nantissement de valeurs et effets. Les dépôts à intérêts sont les dépôts à vue à 3 p. 100 et les dépôts de 5 ans à 4 p. 100 ou de 10 ans à 4 1/2 p. 100 ; ces taux d'intérêt n'ont pas varié.

La Banque a des prêts hypothécaires en cours, à long terme. Ils proviennent exclusivement de la liquidation des anciens établissements de crédit dont elle a pris la place. Ces prêts hypothécaires se divisent en deux catégories : dettes des particuliers et dettes amortissables au moyen des annuités de rachat des paysans.

La Banque de Russie ne possède pas d'immeubles, sauf ceux à son usage.

XV. *Banque de Suède*. — Il existe en Suède une Banque d'Etat dont le capital appartient à la nation, dont les bénéfices peuvent figurer au budget et dont l'administration est confiée à une commission élue annuellement par la Diète. Le gouvernement n'a part ni à l'administration ni à la direction de la Banque qui, de par la constitution, sont exclusivement du domaine de la Diète.

Cette banque s'appelle Banque de Suède *Sveriges Riksbank*.

D'ailleurs, les particuliers peuvent, moyennant l'autorisation royale, former des sociétés privées, *Enskilda Bank*, avec responsabilité illimitée des actionnaires, pour la création et l'exploitation de banques d'émission. Le privilège accordé à ces banques n'a que dix ans de durée, mais peut être renouvelé. Les associés doivent être au moins au nombre de trente ; ils sont solidairement et sans restriction responsables des engagements de la Banque, mais ils peuvent s'adjoindre des associés bailleurs de fonds responsables seulement pour le montant de leur souscription.

Le droit d'émettre des billets est donc exercé par la Banque royale de Suède et par les banques d'émission privées, au nombre d'une trentaine.

Le capital de la Banque de Suède est fixé à 25 millions de couronnes (la couronne = 1 fr. 39), soit 34,750,600 francs ; son fonds de réserve à 5 millions de couronnes, soit 7 millions de francs environ. Elle doit posséder au minimum un montant correspondant à cette somme en titres solides d'Etats étrangers.

La Banque de Suède a trois classes de dépôts : comptes-courants et dépôts à terme et à vue portant intérêt.

La Constitution assure le cours légal à ses billets de banque. La circulation est limitée par la loi à une somme fixe de 30 millions de couronnes (41,700,000 francs), plus le montant des crédits en comptes-courants sur des banques étrangères et le montant de sa réserve métallique ; cette réserve métallique ne doit jamais tomber au-dessous de 10 millions de couronnes (13,900,000 francs).

Les billets des banques privées n'ont que le cours fiduciaire ; ils sont remboursables en or et non en billets de la Banque d'État. Les billets de la Banque d'État sont seuls reçus dans les caisses publiques.

La circulation des billets de chaque banque privée ne doit pas dépasser le total des sommes suivantes : le montant du capital social converti en hypothèques ; la partie de la réserve placée en titres hypothécaires ; la moitié du total des créances de la banque ; le total de l'encaisse métallique, moins une réserve en or équivalant à 10 p. 100 du capital social. Au 30 avril 1889, le total de la circulation des billets des banques privées, en Suède, s'élevait à 59,863,000 couronnes (79,396,000 francs). Le capital actions de ces banques s'élevait au total à 56,198,700 couronnes (78,126,193 francs).

Le maximum du délai d'échéance pour les billets admis à l'escompte de la Banque d'État est de six mois. Deux signatures seulement sont exigées.

La Banque fait des avances à six mois au plus sur des titres et valeurs de commerce et sur des fers (les autres prêts sur marchandises sont très rares).

La Banque de Suède n'a pas de créances non négociables et non rachetables sur l'État ; seulement la Diète assigne annuellement un crédit d'environ 2 millions de francs sur la Banque, comme fonds de caisse de l'administration.

La Banque possède des fonds publics de l'État, des fonds publics étrangers et des actions et obligations de sociétés, en proportions variables, qu'elle peut acquérir et aliéner librement. Elle ne fait pas de prêts sur hypothèques, ni sur métaux précieux.

XVI. *Banques Suisses.* — Les banques de circulation existant en Suisse, qui avaient été librement fondées, les unes par l'initiative individuelle, les autres avec le concours des gouvernements cantonaux, sont d'institution récente. La plus ancienne est celle de Saint-Gall, fondée en 1836.

Jusqu'en 1875, elles avaient conservé une existence purement locale, mais la constitution fédérale revisée a attribué au gouvernement central la législation relative aux banques, avec cette clause (art. 39 de la constitution) : « La confédération a le droit de décréter par voie législative des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque. Elle ne peut cependant créer aucun monopole pour l'émission des billets de banque, ni décréter l'acceptation obligatoire de ces billets. »

La loi fédérale suisse sur « l'émission et le remboursement des billets de banque » date du 8 mars 1881 ; elle a, en effet, garanti la liberté ; ces banques sont soumises à une autorisation préalable, mais non arbitraire ; leur nombre n'est pas limité.

Les règles principales relatives à la circulation limitent l'émission des billets pour toute banque au double du capital versé et réellement existant. L'assemblée fédérale (art. 9) conserve le droit de fixer en tout temps et selon les circonstances le chiffre de l'émission totale de la Suisse et de déterminer proportionnellement le montant de l'émission afférent à chaque banque. Les banques sont tenues d'avoir toujours une encaisse métallique « maintenue distincte et indépendante des autres encaisses de la banque et portée en compte à part », égale à 40 p. 100 au moins de leurs billets en circulation. 60 p. 100 de l'émission doivent être couverts ou par le dépôt de titres (effets publics fédéraux, cantonaux ou étrangers ayant cours), ou par le portefeuille de change, à condition que la banque limite ses opérations selon les dispositions contenues dans l'article 16 de la loi.

Chaque banque — sauf en cas de force majeure et après autorisation du Conseil fédéral — est obligée d'accepter en payement, au pair, ses propres billets ainsi que ceux des autres banques d'émission, tant que celles-ci remboursent ponctuellement leurs propres billets ; par ce moyen, la circulation intercantonale est établie et assurée.

Il n'est émis de billets de banque qu'en coupures de 50, 100, 500, 1000 francs. L'émission des billets de 50 francs ne peut dépasser le quart du chiffre total de l'émission d'une banque.

La Confédération fournit aux différentes banques les formulaires des billets et en opère, à leurs frais, la répartition entre elles.

Les billets des différentes banques se distinguent par la raison sociale et les signatures ; les différentes catégories, soit les coupures de billets, se distinguent par le type, le format et la couleur.

Le Conseil fédéral a la surveillance des affaires des banques d'émission, dans les limites fixées par la loi. Il arrête un formulaire uniforme, conformément auquel les banques d'émission sont tenues de lui envoyer la situation de la semaine écoulée, le bilan du mois, le compte de l'année sociale. L'article 44 de la loi autorise le Conseil fédéral, « au moins une fois par an et, en outre, toutes les fois qu'il le trouve à propos », à faire procéder à l'inspection des banques d'émission, au contrôle des opérations, de la caisse, de la tenue des livres, des valeurs déposées par les banques d'émission entre les mains des autorités des cantons. La Confédération perçoit une taxe annuelle de 1 p. 1000 sur le chiffre total des émissions des banques ; la taxe à payer aux cantons comme droit de garde pour le dépôt de valeurs est de 1 p. 1000 sur le montant de ce dépôt, sans que cet impôt puisse être supérieur à 6 p. 1000 de l'émission.

Au moment où la loi fédérale sur les banques entrait en vigueur, — loi qu'il serait déjà question de reviser dans le but d'assurer encore mieux le payement en tout temps des billets de banque en circulation, — il existait en Suisse vingt-huit banques de circulation, avec un capital total de 84,322,000 francs, une circulation moyenne de 48 millions environ et une encaisse métallique de 14,893,000 francs.

Au 30 juin 1889, trente-cinq banques d'émission fonctionnaient, avec un capital versé de 122,812,500 francs ; un capital de dotation de 13,337,500 francs, soit au total 136,150,000 francs. Les billets en circulation s'élevaient à 145,402,400 francs et les propres billets en caisse à 7,397,600 francs, soit au total 152,800,000 francs. L'encaisse métallique représentée par des espèces ayant cours légal s'élevait à 73,112,912 fr. 47.

Sur les 35 banques d'émission qui sont toutes sur le même pied vis-à-vis de la loi et de la Confédération, 26 sont plus spécialement désignées sous le nom de *Banques concordataires.* Elles ont, par acte du 19 juin 1882, conclu un concordat pour l'échange et l'acceptation mutuels de leurs billets, sous certaines règles et conditions déterminées. Les billets concordataires ont cours dans toute la Suisse et sont reçus dans les caisses du gouvernement.

Les banques concordataires sont : la Banque

cantonale de Berne; les Banques de Zurich, Saint-Gall, Bâle, Lucerne; la Banque cantonale vaudoise à Lausanne; la Banque de Genève; la Banque du commerce à Genève; la Banque hypothécaire de Thurgovie, la Banque commerciale Neuchâteloise, les Banques d'Argovie, de Schaffhouse, de Toggenburg, de la Suisse italienne, d'Appenzell, de Bellinzona, et les Banques cantonales de Saint-Gall, de Bâle-Campagne, de Zurich, de Thurgovie, du Tessin, des Grisons, de Neuchâtel, de Soleure, de l'Obwald et de Schaffhouse.

ALFRED NEYMARCK.

III. BANQUES D'ÉMISSION. — THÉORIE ET DISCUSSION.

7. Mode de constitution des banques d'émission.

Il a existé et il existe encore autant de diversité dans la constitution des banques que dans celle des États, et il n'existe pas moins de diversité d'opinions sur l'une que sur l'autre. On rencontre dans l'histoire la banque de dépôt et de virement avant la banque de dépôt et d'escompte, puis la banque de dépôt, d'escompte et d'émission, la banque privée régie selon le droit commun, la banque publique en association plus ou moins grande, régie selon le droit commun ou selon des lois spéciales, la banque investie du monopole de l'émission dans une ville ou dans un certain district, la banque possédant ce monopole dans un pays entier, ou, sans le posséder seule, exerçant une suprématie sur les autres établissements de crédit, et tantôt émettant des billets au porteur à ses risques et périls, mais sous la surveillance du gouvernement et sous certaines conditions imposées par lui, tantôt émettant du papier-monnaie pour le service de l'État sous la forme de billets de banque.

Quant aux différences d'opinions, il s'en est manifesté une infinité sur des choses de détail. Avant d'en venir à celles-ci, nous parlerons de trois principales qui touchent au fond de la matière.

Des économistes soutiennent que l'industrie des banques doit être libre, qu'il n'y a pas de solide raison pour lui imposer des entraves. Ces établissements de crédit, disent-ils, sont, comme toutes les entreprises commerciales, créés dans les meilleures conditions possibles, lorsqu'ils se constituent spontanément et librement selon les besoins des populations et l'importance des transactions. Sous ce régime, les banques ne peuvent attirer les clients et obtenir la confiance qu'en offrant des avantages, en procédant avec mesure et prudence, en se contentant de profits modérés; de là une émission lente et progressive, une concurrence limitée, précisément parce que les bénéfices sont limités. Leur circulation fiduciaire est naturellement bornée par l'obligation de rembourser à présentation les billets émis et par l'impossibilité d'en émettre plus que ne le comporte la situation du marché. A la pleine liberté d'action répond nécessairement la pleine responsabilité selon le droit commun.

Un autre parti, composé d'hommes d'État et de quelques économistes, considère la liberté de l'industrie des banques comme un fléau. Il en est parmi eux qui jugent impossible de trouver des moyens assez efficaces pour contenir dans de justes limites la circulation fiduciaire de ces établissements; d'autres pensent que toutes les restrictions imaginées à cet effet ne servent qu'à gêner inutilement la distribution du crédit sans empêcher les embarras et les désastres. A leur avis commun, le mieux qu'on puisse faire est de laisser se pratiquer librement toutes les opérations autres que l'émission de billets au porteur et à vue et de ne permettre celle-ci qu'à un établissement régi par une loi spéciale. Ce système, selon ses partisans, a de plus l'avantage de mettre à la disposition du gouvernement une source de crédit dont il peut user, soit pour son service de trésorerie ordinaire, soit en cas qu'un danger ou un malheur public rende nécessaire de recourir à des expédients de circonstance. Ces diverses considérations semblent, aux partisans du monopole de l'émission, en justifier pleinement l'établissement.

Il s'est formé parmi les économistes un tiers parti qui ne juge pas impossible d'empêcher les abus et les catastrophes sans recourir au monopole, en prenant certaines mesures de précaution. Hippolyte Passy et Michel Chevalier se sont ralliés à cet avis[1]. « Ce que nous réclamons, a dit Horn, c'est le droit pour les associations de capitaux de pouvoir, en se soumettant à toutes les rigueurs du droit commun et en remplissant les conditions que la loi établit pour la forme de société qu'il leur plaît de choisir, souscrire des engagements d'espèces à livrer au porteur et à vue, tout aussi bien qu'il leur est loisible de souscrire n'importe quels autres engagements. Mais l'association de capitaux qui, par l'irresponsabilité de tous les intéressés (anonymat) ou de presque tous (commandite), se place hors du droit commun, n'existe que par la loi, qui seule crée la personne morale; la loi est donc libre de modeler sa création comme elle le juge avantageux à la commu-

1. Voyez [illegible] avril 18[illegible].

nauté. Et je comprends qu'aux stipulations générales régissant ces associations on veuille ajouter des stipulations s'appliquant particulièrement aux sociétés qui usent de l'émission fiduciaire. En sus de l'intérêt des associés et de l'intérêt des personnes qui contractent avec la société, il y a lieu à s'occuper d'un troisième élément : la clientèle indirecte et, jusqu'à un certain point involontaire, le public preneur de billets; on peut croire utile de venir en aide à son bon vouloir, de lui faciliter la confiance sans laquelle le billet ne saurait circuler[1]. »

M. Courcelle-Seneuil aussi, en demandant la liberté des banques, a expliqué sa pensée en ces termes : « Nous raisonnons comme si les directeurs des banques étaient exactement responsables sur leurs biens des résultats de leur gestion, ainsi que les banquiers particuliers et la généralité des commerçants; mais chacun sait que dans un grand nombre de cas la responsabilité de ces directeurs n'est ni aussi directe ni aussi efficace, et qu'ils peuvent avoir des intérêts opposés à ceux des banques. C'est ce que l'on voit lorsque les banques sont constituées par sociétés anonymes. Les directeurs peuvent venir eux-mêmes, comme présentateurs d'effets à l'escompte, prendre les fonds de la Banque et les placer dans leurs affaires personnelles; ils peuvent aussi faire escompter par la Banque le papier de leurs plus mauvais débiteurs et réaliser par ce moyen leurs pires créances, ou enfin engager dans des spéculations toujours hasardées les capitaux dont la gestion leur est confiée[2]. » M. Courcelle-Seneuil a admis en conséquence que la loi prescrivît certaines mesures de précaution.

Les divergences d'opinion sur cette matière se sont manifestées de temps à autre à l'occasion des vicissitudes par lesquelles a passé le crédit. Chaque parti a soutenu sa cause en invoquant les faits qui pouvaient la servir. Le système de la liberté absolue a perdu du terrain sans que cependant ses défenseurs aient désarmé; celui du monopole en a gagné sans que ses partisans aient réussi à en démontrer victorieusement la supériorité; celui de la pluralité réglementée s'est à peu près maintenu sur ses positions. La question reste donc ouverte à l'examen.

8. Causes de la diversité des législations.

L'aperçu historique, sous forme de monographie des banques d'émission qui forme la seconde partie de cet article, montre que l'emploi des billets remboursables au porteur et à vue s'est établi et réglé dans les différents pays, non pas uniformément, d'après les principes généraux résultant d'études approfondies, mais diversement, d'après les circonstances morales, économiques et politiques. Tantôt un pays se trouva trop peu avancé dans la pratique de la circulation fiduciaire pour que des capitalistes consentissent d'eux-mêmes à former en s'associant de grandes banques d'émission qui profitassent au public autant qu'à eux-mêmes; il fallut, pour les y décider, que le gouvernement leur conférât deux avantages : celui d'émettre seuls des billets au porteur, et celui de n'être responsables de leurs opérations que jusqu'à concurrence de leur participation dans le fonds social, au lieu de l'être solidairement et indéfiniment sur tous leurs biens, selon le droit commun. Tantôt un gouvernement créa une banque d'émission privilégiée, soit pour obtenir d'elle, en récompense, des prêts ou autres services utiles ou nécessaires aux finances de l'État, soit pour se faire un instrument de crédit au moyen duquel il pût suppléer à l'insuffisance de ses ressources par des émissions de papier-monnaie.

Dans d'autres pays, où l'utilité de la circulation fiduciaire fut mieux appréciée et où la pratique s'en répandit plus naturellement, des banques d'émission se formèrent spontanément par l'impulsion de l'intérêt privé; elles fonctionnèrent, soit sous l'empire du droit commun, c'est-à-dire avec la libre concurrence et la responsabilité illimitée, soit avec la responsabilité limitée, mais à condition de remplir des obligations spéciales, prescrites par l'autorité et destinées principalement à assurer le remboursement des billets.

L'unité est préférée dans un pays comme la France, où règnent l'esprit de centralisation, l'unité de gouvernement et le recours à l'action de l'État; elle répugne au contraire à un pays comme l'Union américaine, où domine l'activité individuelle. La pluralité des banques d'émission peut être imposée par la constitution, comme en Suisse et en Italie. Elle n'empêche pas le gouvernement d'obtenir, en cas de besoin, l'assistance, soit de toutes les banques, soit d'une ou de plusieurs d'entre elles; mais les gouvernements européens trouvent plus commode d'avoir sous la main une grande banque privilégiée.

La pleine liberté exista en Écosse pendant une centaine d'années; en France, sous le Directoire; dans un État de l'Union américaine, le Rhode-Island, jusqu'en 1863, et dans les provinces de l'Angleterre, en dehors d'un rayon autour de Londres, jusqu'en 1844.

Aux États-Unis, survinrent des crises où

1. *Traité des banques*, p. [illegible]
2. *Traité d'économie politique*, t. I, p. 344.

des banques réglementées furent impliquées ; des législatures d'États imposèrent des conditions restrictives, et en 1863, le Congrès établit un système de réglementation fédérale. En Angleterre aussi, les crises dont ce pays fut affligé amenèrent, en 1844, la loi dictée par Robert Peel, qui limita l'émission et le nombre des banques d'émission. Puis, l'année suivante, le même système restrictif fut appliqué aux banques de l'Écosse par une pure idée d'assimilation, attendu qu'il n'était arrivé aucun fait qui justifiât ce changement de régime.

Les systèmes de l'unité et de la pluralité ont cependant plusieurs principes communs essentiels à la circulation fiduciaire des banques et auxquels elle est soumise en général. Nous commencerons par les indiquer. Nous examinerons ensuite comparativement ces deux systèmes de l'unité et de la pluralité. Puis viendra celui de la pluralité réglementaire, et notre travail se terminera par l'étude de la principale fonction des banques, c'est-à-dire l'escompte.

9. L'émission est un acte de commerce.

Wolowski et d'autres partisans du monopole se sont efforcés de faire passer en principe que l'émission des billets au porteur et à vue n'est pas un acte de commerce, mais un acte de gouvernement ; que ce n'est pas une des attributions essentielles des banques ; que la fonction propre de ces établissements est de recevoir des dépôts, de faire des prêts, d'ouvrir des comptes courants, d'opérer des virements ; que l'émission est une fonction d'un ordre différent qui ne se rattache que par occasion à l'institution des banques[1].

Michel Chevalier combattit ce raisonnement par les considérations que voici : « Pour être fondé à dire que l'émission des billets de banque n'est pas un acte de commerce, il faudrait qu'une banque ne fût pas une institution commerciale. Or une banque, bien évidemment, est une maison de commerce ; sa marchandise, c'est l'escompte, ce sont les avances ; c'est, d'une manière générale, le crédit. Elle en tient boutique, comme une autre vendrait du fer, ou du blé, ou des toiles. Dans ses opérations, elle donne ses billets de banque comme un autre négociant donne ses lettres de change ou ses effets à ordre. Elle troque ses billets contre les engagements que les particuliers lui apportent à escompter, et vous voudriez que ces actes ne fussent pas des actes de commerce ? L'émission des billets a même, plus que celle des lettres de change, le caractère d'un acte de commerce, car elle est lucrative par elle-même, ce qui n'a pas lieu pour la lettre de change ou le billet à ordre. La preuve, dites-vous, que l'émission n'est pas un acte de commerce, c'est qu'elle n'est pas un fait susceptible de concurrence. Je vous demande bien pardon ; l'émission des billets de banque est un acte auquel la concurrence s'applique très bien ; si deux banques d'émission sont en présence, elles se font concurrence comme deux marchands de blé, de fer ou de vin. L'émission des billets est une de leurs ressources, un de leurs moyens d'action et, par conséquent, un de leurs instruments de concurrence[1]. »

Hippolyte Passy abonde dans le même sens : « A prendre les choses sous leur véritable jour, dit-il, l'émission des billets remboursables à vue, venant se substituer dans les transactions à des effets de commerce d'une échéance éloignée encore, constitue une véritable industrie, et une industrie qui, née des besoins dus à l'essor croissant de l'activité manufacturière et mercantile, se développe en même temps que cette activité[2]. »

Assurément des banques peuvent recevoir des dépôts, faire des prêts, escompter des effets de commerce, ouvrir des comptes courants, sans avoir besoin d'émettre des billets au porteur et à vue ; seulement elles ne sont alors que banques de dépôts et d'escompte ; elles ne peuvent faire des opérations et prendre des engagements que dans la mesure du numéraire qu'elles possèdent en propre et de celui qu'elles reçoivent en dépôt ; leurs bénéfices se réduisent à la différence entre l'intérêt qu'elles payent et l'intérêt qu'elles perçoivent. Au moyen de la faculté d'émettre des billets au porteur, elles augmentent leurs bénéfices en employant le capital obtenu par les émissions, lequel ne coûte que la gravure et le papier des billets. Cet accroissement de ressources les met à même d'attirer davantage les dépôts, de porter les prêts et les escomptes à un chiffre supérieur de beaucoup à celui de leur capital et de leur encaisse, de prendre un intérêt moins élevé, en un mot, de rendre de plus grands services et de les faire payer moins cher (V. **Change**, **Billets de banque**, **Intérêt**)[3].

1. *Question des banques*, par Wolowski, p. 14 et 15.

1. *Journal des Économistes*, février 1867.

2. *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, [illegible] 186[illegible].

3. Il ne [illegible] qu'il s'agit dans cet article de banques [illegible] de billets de banque convertibles en espèces [illegible] et non pas de banques transformées en [illegible] d'État pour la création et l'émission de papier-monnaie, [illegible] non convertible en espèces (V. Papier-monnaie).

L'auteur de l'article recherche dans les paragraphes suivants quel est le véritable caractère des crises dues aux ban-

10 L'émission n'équivaut pas à une fabrication de monnaie.

Une autre thèse, soutenue encore par Wolowski et par d'autres, consiste à assimiler l'émission des billets de banque à la fabrication de la monnaie. L'État seul, a-t-on dit, a le droit de fabriquer ou de faire fabriquer de la monnaie; les billets de banque tiennent lieu de monnaie; donc, l'État seul est en droit d'en émettre lui-même ou par délégation. L'origine de la monnaie métallique n'est pas racontée de cette façon dans l'histoire. Auparavant l'or et l'argent s'employaient en lingots dans les échanges; pour s'épargner la peine de peser et d'essayer les lingots, on imagina d'en déterminer la valeur en les marquant d'une empreinte particulière. Or, cette opération fut confiée aux chefs d'États parce qu'ils étaient à même mieux que personne de l'accomplir, parce qu'ils inspiraient plus de confiance que tels ou tels particuliers et parce que la marque devait être plus généralement connue. Ce fut une fonction dont on les chargea, et non un droit inhérent à la souveraineté, un expédient et non un dogme.

Au surplus, lors même qu'il serait vrai que la monnaie métallique se soit fabriquée et se fabrique en vertu d'un droit régalien, s'ensuivrait-il nécessairement que ce droit dût s'étendre à l'émission des billets au porteur? Victor Bonnet a soutenu l'affirmative. « Si le billet au porteur, a-t-il dit dans son livre du *Crédit et des finances*, n'est pas la monnaie même, si chacun est libre de le refuser lorsqu'il n'a pas cours forcé, en fait il circule comme la monnaie; il libère celui qui l'a donné en payement quand on a bien voulu l'accepter, et il remplit si bien l'office de la monnaie que c'est pour l'économiser qu'on cherche à le répandre dans la circulation. Or, peut-on donner à tout le monde le droit de faire sous forme de papier ce que l'État seul peut faire sous forme de métal [1]? »

Victor Bonnet a signalé lui-même une différence essentielle, en disant que chacun est libre de refuser le billet de banque, que ce billet libère celui qui l'a donné en payement « quand on a bien voulu l'accepter ». C'est à cette condition qu'il fait office de monnaie, tandis que la monnaie revêtue de l'empreinte officielle d'un État ne peut jamais se refuser dans le territoire de cet État. On n'est donc pas fondé à soutenir que le billet au porteur circule absolument comme la monnaie; mais il existe entre eux une différence plus profonde.

La monnaie est non seulement un signe représentatif des valeurs, mais encore le gage de la valeur qu'elle représente par la substance qui la constitue. Elle a sa valeur propre et intrinsèque, et ce n'est qu'à raison de cette valeur qu'elle est reçue dans les échanges. Qu'on diminue son poids ou son titre, elle perdra dans la circulation, comme moyen d'échange, ce qu'elle aura perdu comme marchandise.

Le billet au porteur et à vue n'a pas de valeur propre et intrinsèque, ce n'est pas autre chose qu'un morceau de papier, circulant en vertu du crédit des établissements qui l'ont émis et qui sont obligés de payer à présentation la quantité de métal précieux qui s'y trouve énoncée. C'est un titre de créance qu'une banque délivre et qu'elle doit acquitter plus tard; ce n'est pas une valeur actuelle, mais un engagement à terme, une promesse.

Le payement en monnaie éteint l'obligation à laquelle il se rapporte; le payement en un billet de banque libère le débiteur, mais en substituant la banque en son lieu et place; l'obligation ne s'éteint que lorsque le billet rentre à la banque.

L'émission des billets au porteur n'est pas plus un droit régalien que le billet au porteur n'est une monnaie [1].

11. L'émission ne crée pas de capital.

Il a été allégué, contre la pluralité des banques d'émission, qu'elles créent un capital fictif, et la création d'un capital fictif est chose trop grosse de conséquences pour qu'on l'abandonne aux lois générales qui président aux transactions du commerce. Cette assertion provient de ce que ceux qui l'ont faite n'ont pas aperçu au juste en quoi consiste l'émission. Il n'appartient point à des banques, et il n'est point en leur pouvoir de créer du capital. Le seul moyen qui existe d'augmenter le capital de la société, c'est le travail. « Le crédit, a dit Horn, n'active et ne féconde qu'en transformant et en transférant. Il fait ou fabrique des capitaux, mais avec

[illegible] excès d'affaires qu'elles augmentent leurs émissions. Les [illegible] caractères et les mêmes effets, que ces excès de spéculation [illegible] pas cette faculté. Mais ce qu'on doit ajouter, c'est que la fa[illegible] tentation de même nature d'ailleurs que celle qui résulte [illegible]

1. [illegible]

de la matière première qui lui est fournie et dans la mesure de cette matière. Et ce qui est vrai du crédit l'est aussi du billet de banque qui est un de ses instruments. Pas plus qu'avec les autres, le crédit ne crée du capital avec le billet de banque[1].

« En émettant pour un million de billets, avait dit, avant Horn, Elie Gauthier, une banque n'engendre nullement un capital nouveau; elle met seulement dans la circulation un million qu'elle a dans ses caisses ou dans ses portefeuilles, en or, en argent, ou en effets de commerce, et qui sans cette émission demeurerait inactif. Lorsqu'un billet est émis avec une couverture métallique, il est bien évident qu'il n'y a pas l'ombre d'une création ou d'une augmentation de capital. Dans le cas où l'émission dépasse la réserve métallique, la banque ne crée pas plus du capital en ne livrant pas encore la contre-valeur en espèces que si la livraison s'effectuait immédiatement. En remettant à un client des billets à découvert, elle le met à même de se faire livrer telle ou telle portion de la richesse sociale, comme si elle lui remettait le montant en espèces sonnantes. Elle opère simplement un transfert de propriété[2]. »

L'économiste Mac Leod n'a pas voulu se rendre à ces raisons. Il a soutenu que lorsqu'une banque d'Écosse remet à découvert à un cultivateur mille livres sterling en billets au moyen desquels celui-ci perfectionne son exploitation, « les mille livres sterling que la banque a tirées de rien ont agi aussi efficacement qu'auraient pu agir mille souverains d'or; c'est donc un capital bien réel que la banque a créé par cette émission ». Horn a montré le peu de solidité de ce raisonnement. « Supposons, a-t-il dit, que le cultivateur jouisse d'un bon crédit, il se procure à terme les objets qu'il désire, il souscrit des billets aux fournisseurs, et ceux-ci les portent à la banque qui les escompte. Il n'y a pas la l'ombre d'une création de capital; il n'y a qu'une action translatrice. Maintenant, supposons que le cultivateur ne puisse se procurer à crédit les mêmes objets et qu'il inspire assez de confiance à la banque pour qu'elle lui avance la somme nécessaire. C'est comme si elle invitait les fournisseurs à livrer au cultivateur les objets dont il a besoin, en les assurant qu'ils pourraient en toucher chez elle le montant à toute heure. Or, que la banque paye les fournisseurs en escomptant les effets, ou qu'elle les paye en pourvoyant le cultivateur de ses billets à elle, il n'y a toujours qu'une action translatrice[3]. »

1. *La liberté des banques*, p. [illegible]
2. *Encyclopédie du droit*, [illegible] *Banques*.
3. *La liberté des banques*, p. [illegible]

12. Limites naturelles de l'émission.

La pluralité des banques d'émission a été accusée d'occasionner des désastres en multipliant à l'excès les billets au porteur. Il faudrait pour cela qu'il dépendît de ces banques d'introduire et de maintenir dans la circulation autant de billets qu'il leur plairait.

Or, « vouloir n'est pas tout, a dit Horn, il faut pouvoir. Pour faire circuler des engagements payables au porteur et à vue, il ne suffit pas d'un émetteur, il faut un acceptant. Que dis-je? un acceptant! Il faut des centaines d'acceptants contre un émetteur. Qu'il me plaise d'écrire ou d'imprimer sur un carré longitudinal de papier : « A vue je payerai au présentateur la somme de mille francs en espèces », mon créancier, mon fournisseur ne l'acceptera point en guise des espèces que je lui dois, à moins qu'il n'ait la certitude que ses créanciers, ses fournisseurs, le lui reprendront en guise d'espèces; ils ne le feront guère, s'ils ne savent qu'ils pourront, eux aussi, s'en servir de la même façon, et ainsi de suite[1]. »

Adam Smith avait déjà dit : « Si une banque émettait plus de papier que n'en pourrait tenir employé la circulation du pays, l'excédent lui reviendrait sans cesse à remboursement. Il faudrait qu'elle augmentât son encaisse, non seulement en proportion de ce surcroît d'émission surabondante, mais dans une proportion de vitesse beaucoup plus grande que l'excès de leur quantité. Il faudrait que cette banque fît, pour remplir sa caisse, des efforts de dépense, non seulement plus grands, mais encore plus constants que si elle se fût tenue dans des bornes plus raisonnables[2]. »

M. Courcelle-Seneuil a fait une démonstration plus savante et plus rigoureuse. « Les effets de l'émission des billets de banque sur la circulation monétaire, a-t-il dit, ne sont pas autres que ceux de l'émission d'un papier-monnaie. En supposant qu'avant les émissions le marché possédât une quantité suffisante de monnaie métallique, les billets de banque viennent s'ajouter à cette quantité; alors, il y a plus de monnaie que le marché n'en demande; sa valeur baisse, et on a intérêt à fondre ou exporter la monnaie métallique jusqu'à concurrence d'une somme égale à celle des billets émis. Donc on fond ou on exporte cette monnaie, et en admettant que la banque ne cesse pas d'émettre, la totalité de la monnaie métallique, sauf la quantité nécessaire au payement des appoints, peut

1. [illegible], p. [illegible]
2. *Richesse des nations*, liv. II, chap. [illegible]

être fondue ou exportée. Dans cette situation, le marché peut faire la même somme d'échanges qu'auparavant, puisqu'il a la même somme de monnaie et il jouit en outre de toute la valeur de la monnaie métallique fondue ou exportée.

« Il est possible qu'arrivée au point d'avoir remplacé par ses billets la presque totalité de la monnaie métallique, la banque veuille ajouter encore à ses émissions; le pourra-t-elle? Dès que la somme des billets en circulation excédera celle de la monnaie métallique, laquelle suffisait aux échanges, la monnaie de papier excédera les besoins et sa valeur baissera. Que faire alors? On ne peut ni la fondre ni l'exporter, mais on peut l'échanger contre de la monnaie métallique susceptible d'être fondue ou exportée : on vient donc demander à la banque le payement de ses billets, et à mesure qu'ils sortent par une caisse, ils sont présentés à l'autre, par la force des choses et lors même que la confiance du public pour la banque resterait entière. On peut donc affirmer cette proposition : qu'une banque de circulation ne peut jamais, quelques efforts qu'elle fasse et quelque confiance qu'elle inspire au public, émettre trop de billets[1]. »

Il est vrai que plusieurs fois en Angleterre et aux États-Unis des banques plus ou moins nombreuses se sont trouvées dans l'impossibilité de rembourser les billets qu'elles avaient émis : mais ce n'était pas parce qu'elles en avaient émis trop; c'était parce qu'elles n'avaient pas usé sagement de leurs émissions, différence que M. Courcelle-Seneuil a encore expliquée en ces termes : « L'exactitude du payement des billets de banque dépend directement de la nature du placement des capitaux obtenus des émissions et non de la somme des billets émis, ni du rapport de cette somme à celle de l'encaisse métallique. Les émissions de billets procurent aux banques, sans intérêt, des capitaux qu'elles peuvent placer à intérêt, mais que le public peut réclamer d'un instant à l'autre. Le bénéfice de ces émissions est d'autant plus grand que les banques peuvent conserver en caisse une somme moindre de monnaie métallique et que les capitaux sont placés à un intérêt plus élevé. Il est donc naturel que les banques soient toujours tentées de placer la plus forte somme possible et au plus haut intérêt possible; elles ne sont retenues sur cette pente que par la nécessité de payer exactement leurs billets, et il leur est facile de se laisser entraîner, de se mettre hors d'état de remplir leurs engagements, pour avoir trop ou mal placé, mais non pour avoir émis trop de billets[1] ».

Stuart Mill aussi s'est élevé contre le préjugé dont il s'agit. « Il y a bien des personnes, a-t-il dit, qui croient que les banques de circulation ont la faculté de répandre à volonté des billets. Ces personnes ont commis des erreurs de fait et de chronologie qui seraient presque incroyables, si un homme d'une grande autorité pratique, M. Tooke, n'avait pris la peine de les réfuter par un excellent travail historique (*A history of prices*, etc.). Le résultat de ses recherches a été résumé ainsi qu'il suit devant la commission d'enquête de 1832. « En fait et historiquement, dans les limites de mes recherches, dans tous les cas de hausse ou de baisse des prix, la hausse ou la baisse a précédé l'accroissement ou la diminution des émissions de billets et n'a pu être causée par cet accroissement ou cette diminution[2] ».

Adam Smith s'est écarté du vrai quand il a supposé des banques émettant subitement des billets pour un million sterling au moment même où « la masse d'argent circulant dans le pays monte à un million et suffit pour faire circuler la totalité du produit annuel des terres et du travail. Ce produit, disait-il, ne pouvant pas se trouver augmenté tout d'un coup, il y aura dans le canal de la circulation un trop plein qui devra déborder[3] ». Est-il concevable que des banques créent subitement une circulation fiduciaire égale à la circulation métallique existante sans qu'on ait le moindre besoin de ce surplus? Lors même que pareille chose pourrait arriver, la monnaie métallique et la monnaie fiduciaire perdraient de leur valeur; par conséquent, le canal de la circulation pourrait en contenir davantage. Le numéraire irait au dehors, non parce qu'il serait contraint de déborder, mais parce qu'il trouverait sur des marchés étrangers un emploi plus profitable que sur le marché national. Au reste, Adam Smith ne concluait pas de son raisonnement que l'exportation de la monnaie métallique dût avoir les suites calamiteuses qu'ont supposées Rossi et Wolowski. « Si une aussi forte somme d'or et d'argent, ajoutait-il, est ainsi envoyée au dehors, il ne faut pas s'imaginer qu'elle y soit envoyée pour rien et que les propriétaires de cet argent en fassent présent aux nations étrangères. Ils l'échangeront contre des marchandises, d'une espèce ou d'une autre, destinées à la consommation de quelque autre nation ou à celle de leur propre pays[4]. »

1. [illegible]

1. [illegible]

2. [illegible]

3. [illegible]

4. [illegible]

13 Avantages et inconvénients des banques privilégiées et des banques multiples.

L'unité, a-t-on dit, fait la force ; une grande banque centrale et privilégiée est plus puissante que des banques multiples ; elle inspire plus de confiance, tant par le prestige que lui donne son privilège qu'à cause de la garantie assurée par le contrôle du gouvernement. Que le monopole et le contrôle du gouvernement procurent du relief et du crédit à une banque, c'est chose indubitable; mais rien ne s'oppose à ce que des banques multiples s'organisent et se conduisent de manière à obtenir par elles-mêmes autant de confiance et de crédit que des banques privilégiées ; on en a vu maints exemples aux Etats-Unis et en Angleterre. Il existe seulement cette différence que pour les banques multiples le succès est moins facile. Il y a des pays ou des parties de pays qui sont moins propices que d'autres à la circulation fiduciaire; là, évidemment, des banques d'émission qui viendraient à s'établir rencontreraient de la méfiance ; elles auraient à vaincre des habitudes et des préventions qui rendraient moins aisée l'acceptation de leurs billets, et une banque privilégiée aurait plus de chances de succès.

Avec la pluralité, le public a la faculté de choisir entre les banques d'une solidité éprouvée et celles qui ne paraissent pas mériter autant de confiance. Il y a donc là, a-t-on objecté, une inégalité fâcheuse ; mais n'en est-il pas ainsi dans toutes les branches de commerce et d'industrie qui ne sont pas envahies par le monopole, et le public n'y trouve-t-il pas des avantages plutôt que des inconvénients ? Quel dommage peut-il y avoir à ce qu'on soit libre de s'adresser à l'établissement par qui l'on pense être le mieux servi ?

Selon Victor Bonnet, lorsqu'il y a plusieurs banques d'émission, elles sont en quelque sorte solidaires ; la moindre atteinte portée au crédit de l'une d'elles les ébranle toutes plus ou moins. « En 1857, a dit cet économiste, il a suffi qu'une banque fît faillite pour qu'immédiatement le public prît l'alarme et demandât partout le remboursement des billets et des dépôts. Les porteurs n'avaient qu'à attendre ; ils étaient bien sûrs d'être remboursés; mais la panique s'en était mêlée et toutes les banques de New-York furent obligées de suspendre leurs payements[1]. » Qu'on remarque déjà que les remboursements *étaient assurés* avec un régime de qui, selon les partisans du monopole, on ne saurait attendre chose pareille ; mais le fait cité par Victor Bonnet est loin d'avoir une portée telle qu'il soit permis d'en inférer, en général, que sous le régime de la pluralité une banque ne peut tomber en faillite sans faire crouler les autres. Dans les crises dont les Etats-Unis et l'Angleterre ont été affligés, les banques d'émission ont plus ou moins souffert; mais nombre d'entre elles ont surnagé au milieu des naufrages; d'autres, après un moment de détresse, ont repris le cours de leurs opérations sans qu'il y parût. Parmi les grandes banques anglaises qui n'émettaient pas de billets au porteur, n'en a-t-on vu causer des désastres par leurs imprudences? Chez nous, aucune des banques locales qui existaient avant 1848 « ne fit perdre un sou à personne ». Est-il nécessaire de citer encore les banques écossaises qui, pendant près de deux siècles, n'ont vu faillir que deux d'entre elles et n'ont rien perdu de la faveur du public?

Il ne suffit pas de soutenir que les banques privilégiées inspirent plus de confiance et jouissent de plus de crédit que les banques multiples; il faudrait démontrer que cette confiance et ce crédit sont toujours mérités. Or, il existe des preuves du contraire. En 1826, pendant que les banques anglaises multipliaient à l'excès leur circulation fiduciaire, la Banque d'Angleterre ne se comporta guère avec plus de sagesse. Elle continua trop longtemps ses émissions; ses caisses se dégarnirent; quand elle reconnut sa faute, elle dut s'arrêter brusquement, ce qui occasionna une perturbation générale. En 1838 et pendant les premiers mois de 1839, la même Banque continua d'émettre des billets au delà de la juste mesure. En septembre 1839, son encaisse se trouvait réduite à 2,406,000 livres sterling; si la Banque de France ne lui fût venue en aide, elle n'eût pu continuer ses payements.

Victor Bonnet a fait une observation très juste en 1884, dans la *Revue des Deux-Mondes* : « En 1869, la circulation fiduciaire de la Banque de France était de 1 356 millions et son encaisse de 1 259; le découvert des billets était donc d'une centaine de millions. Aujourd'hui la circulation dépasse trois milliards et l'encaisse oscille autour de 1 950 millions; le découvert monte à 1 milliard 50 millions. Du moment, dira-t-on, que les billets au porteur sont acceptés comme monnaie courante par tout le monde et qu'ils seront certainement remboursés un jour, on ne doit pas s'inquiéter. Malheureusement il y a, comme l'a dit Bastiat, ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas. Ce qu'on voit quand le papier est abondant, ce sont les relations commerciales qui sont faciles, l'argent qui est à bon mar-

1. [illegible]

ché ; on se laisse aller à toute espèce de spéculation. Ce qu'on ne voit pas, c'est que cette abondance de papier, ces facilités de crédit amènent des excès, et quand les excès arrivent, on ne sait plus comment les conjurer.

L'unité de l'émission a des avantages moins problématiques à l'égard du crédit. Elle donne mieux que la pluralité l'expression de la situation financière du pays. Avec elle, le public peut connaître exactement si le chiffre des billets en circulation augmente ou diminue, quel est le mouvement de l'encaisse et du portefeuille, comment le numéraire s'importe ou s'exporte.

Une banque unique est plus à même que des banques multiples d'apercevoir les présages des crises, d'appliquer les mesures propres à les prévenir ou à les atténuer, et de voir quand il est possible de se relâcher.

Une grande banque privilégiée pourvoit mieux que des banques multiples à la formation d'un réservoir métallique qui supplée à l'insuffisance éventuelle des ressources des autres établissements de crédit, tant pour les besoins intérieurs que pour les besoins extérieurs, sous l'influence des changes défavorables. C'est ce dont s'est préoccupé Stuart Mill, tout en niant le mal qu'on accusait les banques d'Angleterre d'avoir causé par des excès d'émission. « En tout cas, a-t-il dit, on doit, je crois, souhaiter qu'il y ait toujours un grand établissement tel que la Banque d'Angleterre, différant des autres banques en ceci que lui seul serait tenu de payer ses billets en or, tandis que les autres pourraient payer les leurs avec ceux de la banque centrale. Le but de cette disposition serait d'avoir un établissement responsable, chargé de garder une réserve suffisante pour répondre à toutes les demandes que l'on peut raisonnablement prévoir. En disséminant cette responsabilité sur toutes les banques, on arrive à ceci qu'aucune ne se considère comme responsable, ou si les effets de la responsabilité se font sentir à l'une d'elles, les réserves des autres sont un capital dormant, gardé en pure perte, inconvénient qu'on peut éviter en donnant à ces banques la faculté de payer en billets de la Banque d'Angleterre [1]. »

Il est encore vrai que les banques uniques ont sur les banques multiples l'avantage de pouvoir compter sur l'assistance du gouvernement ; des mesures extraordinaires ne manquent jamais d'être prises en leur faveur lorsqu'elles ne peuvent se tirer d'affaire elles-mêmes. Mais il faut considérer à quel prix se donne cette assistance ; c'est ce dont nous allons parler ci-après.

14. Alliance d'intérêts avec l'État.

L'État qui concède à une banque le privilège de l'émission, est à même d'exiger de sa part des services qu'il ne saurait obtenir aussi commodément de la part des banques multiples. C'est le prix du prestige et du crédit que procure le monopole. Il s'établit ainsi entre la Banque et l'État une liaison d'intérêts et d'affaires de finances que nous devons examiner afin d'en apprécier la valeur et les effets.

Il se rencontre des cas où l'assistance d'une banque n'a rien qui ne se justifie. S'il s'agit d'aider le gouvernement dans la négociation de ses emprunts, de couvrir certaines dépenses en attendant la rentrée des impôts, ou de faciliter des opérations de trésorerie, ces actes ne présentent point d'inconvénients qui doivent engager à s'en abstenir. Il est avantageux que l'État puisse recourir à l'assistance d'une banque, lorsqu'il est appelé à se défendre contre un ennemi extérieur ou intérieur, ou à réparer quelque grand désastre, et qu'il se trouve dans l'impossibilité de se procurer les ressources nécessaires par l'impôt ou l'emprunt public. Les objections s'élèvent lorsque ces relations dépassent la juste mesure. Des gouvernements se sont fait remettre le capital des banques, en totalité ou en partie, et leur ont donné en échange des titres de rentes. Dans le cours de leur existence, les banques, ayant besoin du renouvellement de leur privilège, ne l'ont obtenu qu'en ajoutant un nouveau prêt au prêt primitif et, ayant besoin de la bienveillance de leur débiteur, elles n'ont pas réclamé le remboursement de leur créance. Les prêts de ce genre ont pour les gouvernements un double attrait : ils leur facilitent le moyen de faire ce qu'ils veulent, et de plus « les titres de ces créances, comme a dit J.-B. Say, n'étant pas disponibles, ne peuvent entrer sur le marché, c'est-à-dire à la Bourse, en concurrence avec les titres des autres créanciers ; ils n'augmentent point la quantité offerte de cette espèce de marchandise et ne contribuent pas par conséquent à la déprécier. Or, les gouvernements attachent un grand prix à ce que les titres de leur dette ne soient pas dépréciés ; ils en font, quoique à tort peut-être, la mesure de la confiance qu'on leur accorde [1]. »

Il est arrivé encore, soit dans une mauvaise situation financière, soit dans des circonstances calamiteuses, que les [illegible]

1. [illegible] t. II, [illegible].

1. [illegible]

lieu d'émettre directement du papier monnaie, se sont fait faire par leurs banques privilégiées des avances en billets au porteur et les ont dispensées de l'obligation de rembourser les billets en espèces à bureau ouvert. C'est un expédient gros de mauvaises conséquences. Les banques ne peuvent pas voir si leurs émissions sont trop fortes, comme lorsque les billets arrivent pour se faire rembourser, et les États sont enclins à multiplier les billets. Il est très rare que la confiance ne diminue pas et que les billets conservent leur valeur nominale par rapport aux métaux précieux. Une fois qu'on est engagé dans le cours forcé, il est difficile d'en sortir. L'Angleterre est restée pendant vingt ans sous ce régime. Quand l'Autriche et la Russie pourront-elles racheter tout le papier qu'elles ont émis? Les peuples, n'ayant plus aucun étalon solide de la valeur, souffrent dans leur commerce intérieur, et surtout dans leurs relations avec l'étranger.

On a fait encore observer en France que c'est spécialement pour aider le commerce et l'industrie que les banques sont créées, et que les ressources qu'elles doivent mettre en œuvre à cet effet sont nécessairement amoindries en proportion des prêts que l'État exige de leur part. Hippolyte Passy a montré aussi le risque qu'elles courent. « Certes, a-t-il dit, les banques privilégiées auraient tort de laisser dormir le capital de fondation. Bien mieux vaut pour elles le placer en valeurs productives, mais en valeurs qui soient aisément négociables et transférables à autrui. Quand elles opèrent ainsi, elles perçoivent un intérêt et n'en conservent pas moins la faculté de réaliser en cas de besoin une portion de leur avoir. C'est cette faculté qu'elles perdent toutes les fois que l'État s'est fait remettre tout ou partie de leur capital. Tout prêt à l'État ajoute aux billets adossés à des effets de commerce à échéances connues, des billets auxquels ne répondent que des créances non recouvrables ou ne devant le devenir qu'à des époques incertaines ou éloignées. Ceux-ci, bien que payables à vue, n'amènent pas comme les autres les rentrées promptes et régulières que nécessite l'entretien continu de la réserve métallique, et plus il en a été émis, plus les banques sont exposées à l'impuissance de tenir leurs engagements[1]. »

Dans les diverses occasions où cette question a été débattue dans les livres et dans les chambres, on a donné des raisons diverses pour et contre l'alliance d'intérêt des États et des banques d'émission.

1. *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, avril 1864.

Lorsqu'une banque privilégiée vient à s'établir dans un pays où il n'existait pas d'institution semblable et où l'opinion est encore méfiante, il peut être bon, pour la rassurer, que la banque offre au public la garantie d'un capital placé aussi sûrement que possible en dehors de ses affaires; mais il n'en est pas de même lorsqu'une banque possède la confiance du public, tant par une bonne gestion que par une forte réserve métallique; le capital peut alors servir de moyen d'action autant et même plus utilement que de moyen de garantie. Il n'offre pas plus de sûreté lorsqu'il est placé en rentes sur l'État que lorsqu'il l'est en escompte de bon papier de commerce. Dans les moments de crise les rentes cessent d'être réalisables, puisqu'elles ne pourraient être vendues qu'au préjudice de la banque et du marché financier, tandis que les fonds employés en escompte d'effets de commerce rentrent successivement dans de courts délais et entretiennent l'encaisse.

Une banque dont le capital est immobilisé possède bien une encaisse métallique; mais cette encaisse, alimentée par le mouvement de ses affaires, ne lui appartient pas pour la plus grande partie, et si une crise vient à multiplier le nombre des billets qui se présentent au remboursement, comme c'est précisément le temps où, sous la même influence, les dépôts en compte-courants se retirent, la banque peut se trouver très promptement dans l'embarras. On vit alors sous la menace des mesures extrêmes: la suspension de payement ou le cours forcé.

La banque qui dispose de son capital n'échappe pas toujours à la nécessité de recourir à des mesures restrictives; elle peut être obligée de restreindre l'escompte, soit en élevant le taux, soit en raccourcissant les échéances; mais c'est seulement lorsque le marché est, en général, dans une situation anormale. Il se présente moins souvent des causes d'appréhension particulières qui amènent à le faire. En tout cas, il y a plus d'aisance et de sûreté dans les affaires. Il est possible en temps ordinaire de faire des escomptes en plus grande quantité et de se préparer des ressources pour les temps difficiles, en acquérant soit des lettres de change sur l'étranger, soit des métaux précieux.

Voici maintenant les raisons données par la partie adverse. Le capital des banques étant destiné à venir au secours du portefeuille en cas d'accident, il en doit être distinct pour ne pas être soumis aux mêmes éventualités. Il convient dès lors de l'employer dans un placement collatéral, et le plus sûr de tous est le placement sur l'État. Une banque

d'émission qui jouit de la confiance du public n'a pas besoin de son capital pour escompter tous les effets de commerce acceptables et s'approvisionner de numéraire ; la faculté qu'elle a d'émettre des billets au porteur la met à même de faire toutes ces opérations par son seul crédit en temps ordinaire.

Les conditions de l'escompte varient selon la situation générale du marché, laquelle est absolument indépendante de l'immobilisation ou de la disponibilité du capital. Les banques privilégiées de la Belgique, de la Hollande et de l'Allemagne ont leur capital à leur disposition ; néanmoins l'escompte varie chez elle comme chez les banques dont le capital est immobilisé. Avec les relations internationales qui se sont établies, il n'est guère possible qu'une crise éclate sur un point sans que d'autres en souffrent par contre-coup. Dans ces cas-là, le capital d'une banque, fût-il à sa disposition, qu'il serait sans efficacité à côté de la masse d'effets de commerce qui pourrait se présenter ; il faudrait toujours recourir à des mesures restrictives.

Supposé qu'une banque vende ses rentes sur l'État pour avoir son capital à sa disposition, qu'en résulterait-il ? Les opérations s'accroîtraient, mais seulement pour un moment, attendu que bientôt l'équilibre se rétablirait entre les ressources et leur emploi. Puis, où seraient puisées les sommes que la Banque retirerait de la vente ? « Dans les capitaux disponibles du pays, dans ceux qui déjà alimentent directement ou indirectement l'escompte. Il y aurait déplacement, il n'y aurait pas accroissement des capitaux destinés à cette opération. On n'y gagnerait que si les rentes vendues par la Banque étaient achetées avec des sommes qui seraient restées enfouies improductivement[1] ».

Il n'en demeure pas moins constant qu'un bon portefeuille présente pour les porteurs de billets une garantie tout aussi solide que des créances ou des rentes sur l'État ; que ces créances et ces rentes sont beaucoup moins aisément réalisables en cas de besoin, et que la Banque qui a son capital à sa disposition a plus de moyens d'action que celle qui ne l'a pas. Mais il est un point capital que les partisans du monopole laissent de côté : c'est l'assistance d'une Banque d'émission érigée en élément permanent des finances de l'État. « Ce sont des genres de secours que je répudie, a dit M. Thiers. L'État et la Banque doivent être parfaitement indépendants l'un de l'autre. L'État ne doit pas être le débiteur de la Banque ni la Banque l'obligée de l'État. Un État bien ordonné et qui a un crédit solidement établi, n'a aucun besoin, en temps ordinaire, de se rendre débiteur de la Banque. De même qu'il faut pour le crédit d'une Banque, qui est celui de tout le monde, qu'elle soit sévère envers le commerce en lui refusant les escomptes qui ne seraient pas mérités, il faut aussi qu'elle puisse résister au gouvernement et ne pas être la complice de ses entraînements[1]. »

Sans doute on a vu des banques privilégiées rendre aux États dans des temps calamiteux des services signalés ; mais n'a-t-on pas vu aussi des États s'engager dans des entreprises déraisonnables et dans des guerres insensées, qui n'eussent pas été possibles sans le secours de leurs banques privilégiées ? Quand les ressources normales sont insuffisantes pour soutenir une mauvaise politique, il faut recourir aux expédients, et l'on use du ministère des banques jusqu'au point de réduire leurs billets à l'état de papier-monnaie.

15. Unité et diversité des billets de banque.

On fait valoir entre autres avantages qu'on attribue au monopole l'unité du billet de Banque qui l'accompagne. L'emploi d'un seul et même titre fiduciaire, dit-on, offre plus de commodité et de sécurité que lorsqu'il y a dans la circulation des centaines de titres divers. La substitution du billet au porteur à la monnaie métallique s'opère d'autant plus aisément qu'il est plus généralement connu. Le public est dispensé des vérifications que nécessite une diversité de billets, exempté des changes de place à place et en grande partie des déplacements de numéraire qu'elle peut entraîner ; il est mieux garanti contre les contrefaçons.

On ne saurait nier qu'un seul et même type de billet ne soit d'un usage plus commode que des centaines de billets divers. Il n'est pas moins certain que l'unité de billet est préférable de beaucoup pour répandre ce titre fiduciaire dans un pays dont la population n'est pas encore habituée à s'en servir. Mais l'infériorité de la pluralité des banques d'émission à cet égard n'est pas irrémédiable ; les difficultés ont été levées ou atténuées par divers expédients. On connaît l'accord établi entre les banques d'Écosse pour assurer la circulation de leurs billets. « Elles savent fort bien, a dit M. Courcelle-Seneuil dans *la Banque libre*, font accepter leurs billets en recevant chacune les billets de leurs concurrentes et en se les faisant rembourser aussitôt. Alors, quelle que soit la différence que

1. Cette observation a été faite par Stuart Mill dans [illegible] 1866.

1. [illegible]

présente la forme extérieure des billets, le public les prend également, parce qu'il peut donner également en payement et déposer en compte courant les uns et les autres [1]. »

Aux États-Unis, la fabrication des billets est centralisée dans les mains de l'administration des finances. Les partisans du monopole ont objecté « qu'il y a du danger à confier à l'État la fabrication de la monnaie fiduciaire, que cette monnaie, mise au service de besoins publics extraordinaires, deviendrait bientôt du papier-monnaie, qu'il y a plus de fond à faire sur la résistance qu'une banque peut opposer à un gouvernement que sur celle qu'un gouvernement peut s'opposer à lui-même [2]. » Une banque résistant opiniâtrement à la volonté du gouvernement, est un phénomène qui ne s'est jamais vu. Tout ce qu'elle peut faire se réduit à des observations et à des plaintes ; il faut toujours qu'elle finisse par céder. L'émission peut devenir abusive, soit que le gouvernement ne fabrique pas lui-même le papier-monnaie, soit qu'il le fabrique ; de quelque façon qu'il s'y prenne, le papier circule pour son service, si telle est sa volonté.

En Suisse, de même qu'aux États-Unis, l'administration fédérale fournit aux banques d'émission les billets uniformes dont elles doivent se servir à l'exclusion de tous autres. De plus, le législateur a voulu assurer le crédit des billets comme en Écosse ; mais comme il doutait, non sans raison, qu'un accord et un contrôle mutuel pussent se former d'eux-mêmes, il a imposé aux banques l'obligation d'accepter les billets des autres tant que celles-ci les rembourseraient ; ce qui n'est pas aussi juste et ne saurait être aussi efficace. Il peut se faire qu'une Banque, tout en continuant à rembourser ses billets, soit déjà indigne de confiance, et qu'une autre ait d'excellentes raisons pour n'en pas vouloir. Et si elle les refuse, va-t-on pour cela lui retirer le droit d'émission ?

Quant aux contrefaçons, c'est gratuitement qu'on accuse la pluralité des billets de les favoriser. Il faut que des billets soient d'assez fortes sommes et qu'ils circulent en grandes quantités pour qu'il y ait du profit à les contrefaire ; or, les banques multiples n'ont pas en circulation autant de billets à beaucoup près que les banques uniques, soumises ou non au cours forcé, et les coupures en sont faibles pour la majeure partie [3].

1. [illegible] 91.

2. [illegible]

3. [illegible]

16 Dangers de la concurrence des banques.

Un des inconvénients imputés à la liberté de l'émission est qu'avec elle il surgit immanquablement un nombre démesuré de banques qui doivent se faire une concurrence féconde en catastrophes, a-t-on dit. La permission cependant ne suffit pas ; pour en user, il faut des lieux et des temps propices. Peut-on raisonnablement se représenter des entreprises de ce genre montées à l'aventure sans une certaine assurance de trouver des éléments suffisants pour les mettre à même de faire des affaires et des profits ? Si l'on a compté un si grand nombre de banques aux États-Unis et dans la Grande-Bretagne, c'est que nulle part le commerce et l'industrie n'ont eu autant d'activité. Combien de pays ou de parties de pays n'offrent pas une perspective aussi encourageante !

« Comme toutes les autres industries, disait Hippolyte Passy, celle qui a pour objet la transformation des effets de commerce en titres remboursables à vue, a ses conditions d'existence et elle ne s'enracine et ne fleurit que là où l'état et le mouvement des affaires sont de nature à lui assurer une suffisante rémunération. En France, avant 1848, les banques départementales étaient en fort petit nombre, par la raison qu'il n'y avait que peu de points du territoire où les transactions fussent assez animées pour leur ouvrir un champ fécond en bénéfices [1]. »

Il faut d'ailleurs que les banques soient bien accréditées pour faire des affaires, et le crédit ne s'acquiert qu'avec le temps. Lorsqu'une banque est parvenue à se former une clientèle en faisant preuve de solidité, elle n'a pas grand'peine à défendre sa position contre les concurrentes qui voudraient la lui disputer. A moins que la richesse ne se développe dans un district avec une rapidité extrême, de sorte qu'il se forme un certain nombre de capitalistes qui ne soient pas intéressés dans les banques existantes, on n'en voit guère s'établir de nouvelles, et c'est de la part des nouvelles que les actes d'imprudence peuvent être le plus à craindre.

Quant à la concurrence entre les banques d'émission, nul n'a mis plus d'ardeur que Rossi à la repousser comme un fléau. « La concurrence, a-t-il dit, est un levier puissant lorsqu'il s'agit d'obtenir une plus grande quantité de produits, ou de meilleurs pro-

[illegible] qui dans la session, pouvait donner des renseignements sur des contrefaçons mais dont l'office spécial était d'en donner sur les opérations et la situation des banques [illegible] les investigations des commerçants.

1. Séance [illegible] avril 1864.

duits, ou les mêmes produits à meilleur marché. Mais une banque ne produit pas ; elle aide seulement au mouvement et aux combinaisons du capital producteur[1]. » Voilà du sophisme : si les banques aident au mouvement du capital producteur, elles créent de l'utilité et de la valeur comme la production directe et elles font acte de commerce ; en achetant et en vendant des titres de crédit, elles mettent le crédit à la disposition du commerce de même que les commerçants y mettent des marchandises ; qu'elles fonctionnent avec ou sans émission de billets, elles font toujours le même genre de commerce.

« Le but, disait ensuite Rossi, est-il un escompte plus facile et à meilleur prix? Là précisément est le péril. Une banque, bien qu'elle n'ait pas de rivales, n'a aucun intérêt à refuser, contre de bonnes valeurs, l'émission d'un morceau de papier qui lui coûte quatre ou cinq décimes et lui rapporte un intérêt de trois ou quatre pour cent au moins. Dire que de nouvelles banques feront des prêts, des escomptes que la première refusait, c'est dire que les nouvelles banques agiront légèrement, qu'elles accorderaient leur garantie à des hommes qui ne devraient pas obtenir le crédit qu'ils demandent. » Ce raisonnement porte à faux. L'escompte est une opération indépendante de l'émission des billets au porteur et permise à tous comme le prêt à intérêt.

Lors même que l'émission est monopolisée, il existe plus ou moins d'établissements de crédit qui font l'escompte et qui, grâce à la liberté dont ils jouissent, peuvent souvent escompter des effets de commerce à plus bas prix que la banque privilégiée. Or, rien n'autorise à croire que ces effets ne puissent valoir autant que ceux qu'accepte la banque privilégiée, ni que les banques libres soient généralement assez inconsidérées pour en accepter de toutes mains sans regarder à quoi elles s'engagent.

De la façon dont Rossi raisonnait, il conviendrait de monopoliser l'escompte aussi bien que l'émission. Son parti pris l'entraînait trop loin ; il le sentit et il ajouta ceci :

On peut admettre qu'avec le défaut de concurrence l'abaissement naturel du taux de l'escompte se réalisera moins promptement que si le stimulant de la concurrence existait ; comme on peut supposer que dans le choix de ses emprunteurs et dans le mouvement des affaires, une banque unique, ne pouvant jamais manquer de travail et de profits, est naturellement portée à exagérer quelque peu ses précautions et à repousser trop facilement peut-être tout ce qui ne lui paraît pas à l'abri du plus léger soupçon. La concurrence prévient toute sévérité excessive. Mais, poursuivait Rossi en reprenant sa thèse, ces faibles et problématiques avantages de la concurrence peuvent-ils entrer en balance avec tous ses inconvénients et tous ses dangers? Citons-en un dernier, qui est la fâcheuse impulsion à mal faire que des banques inconsidérées donnent aux banques sensées. Comment ne pas abaisser le taux de l'escompte au-dessous des limites de la prudence, comment apporter une investigation scrupuleuse dans le choix des débiteurs, lorsque des banques rivales vous enlèvent votre clientèle naturelle? La libre concurrence en matière de banque est un danger que ne peuvent tolérer les lois d'un peuple civilisé. Autant vaudrait permettre au premier venu d'établir au milieu de nos cités des débits de poisons, des fabriques de poudre à canon[1] ! »

Rossi se laissait emporter par l'impression pénible produite par les crises et les désastres dont l'Angleterre et les États-Unis avaient été affligés en 1825 et en 1836. Au lieu de se passionner ainsi, n'eût-il pas mieux valu étudier de sang-froid ces événements comme l'ont fait d'autres économistes qui en ont constaté les véritables causes?

Adam Smith, loin de répudier la concurrence comme un fléau, la considérait comme inoffensive et même comme utile moyennant deux mesures de précaution à prendre, à savoir : empêcher d'émettre des billets audessous d'une certaine coupure, et obliger les banques à acquitter ces billets à l'instant de la présentation. « On peut après cela, disait-il, sans craindre de compromettre la sûreté générale, laisser à leur commerce, à tous autres égards, la plus grande liberté possible. La multiplication récente de compagnies de banque dans toutes les parties des trois royaumes, événement qui a si fort alarmé beaucoup de gens, bien loin de diminuer la sûreté du public, ne fait que l'augmenter. Elle oblige tous ces banquiers à mettre plus de circonspection dans leur conduite ; elle les empêche d'étendre leur émission de billets au delà de la proportion que comporte l'état de leur caisse, afin de se tenir en garde contre le reflux de papier que leur suscite malicieusement la rivalité de tant de concurrents prêts à leur nuire ; elle circonscrit la circulation de chaque compagnie dans un cercle plus étroit et elle restreint leurs billets circulants à un plus petit

[1] *Rapport* à la Chambre des Pairs, 1840.

[1] *Rapport* à la Chambre des Pairs, 1840.

nombre. En tenant ainsi la circulation divisée en plus de branches différentes, elle fait que la faillite de l'une de ces compagnies, événement qui doit arriver quelquefois dans le cours ordinaire des choses, devient un accident d'une moins dangereuse conséquence pour le public. Cette libre concurrence oblige aussi les banquiers à traiter avec leurs correspondants d'une manière plus libérale et plus facile, de peur que leurs rivaux ne les leur enlèvent[1]. »

On voit comme Adam Smith, en creusant le sujet, trouvait dans la concurrence même des préservatifs contre les abus auxquels Rossi ne voyait pas d'autres moyens d'y obvier que le monopole de l'émission. On peut récuser l'autorité d'Adam Smith en objectant qu'au temps où il publia sa *Richesse des nations* on n'avait pas encore vu des crises et des désastres pareils à ceux qui ont eu lieu depuis lors. Mais on se trouve toujours en présence de ce principe incontestable dont nous avons parlé ci-dessus, à savoir qu'il ne dépend pas des banques d'introduire et de maintenir dans la circulation plus de billets que le marché n'en comporte. En second lieu, la pluralité tend à restreindre les émissions, d'abord parce que les banques multiples, comme l'a fait observer Adam Smith, sont obligées par la concurrence d'user de circonspection et de proportionner leurs engagements à leurs ressources ; puis, par une seconde raison que M. Courcelle-Seneuil a expliquée en ces termes : « Ces banques ne se bornent pas à émettre des billets au porteur, elles reçoivent aussi des fonds en dépôts et payent une grande partie des dépositions que les déposants font sur elles au moyen de virements. Lors donc que l'usage des billets se généralise dans un pays, il a pour effet nécessaire de rendre possible une même somme d'échanges avec moins de monnaie ; dès lors la monnaie est moins demandée et il y a moins de place pour les émissions de billets, qui se trouvent enfermées dans une limite plus étroite[2]. »

17. Rôle des banques dans les crises.

Un des mauvais effets qu'on a accusé la pluralité de produire se rattache aux perturbations qui arrivent dans les échanges par une réduction considérable et soudaine du capital circulant, c'est-à-dire aux crises commerciales et monétaires. Les banques multiples, a-t-on dit, sont sujettes à provoquer et à aggraver ces accidents, en favorisant les fièvres d'entreprise et de spéculation par un développement d'émissions de billets au porteur parallèle à un développement d'escomptes et de prêts. En sens inverse, c'est contre le monopole que cette même accusation a été portée par des économistes. « Les banques privilégiées, ont-ils dit, n'étant point maîtrisées ni réglées par la concurrence, peuvent, par la facilité donnée ou refusée à l'escompte, aider, ralentir ou arrêter la marche des établissements commerciaux ou industriels, provoquer et alimenter la fièvre des spéculations tant qu'elles y voient leur profit, puis, à un moment donné, s'effrayer de leur propre ouvrage, s'effrayer outre mesure et amener, par la suppression des crédits, des crises qui n'auraient point eu lieu, si la concurrence avait, d'une part, limité leurs avances et, d'autre part, neutralisé leur cessation de crédit[1]. »

Jamais, a-t-on dit encore, une banque unique, même avec une centaine de succursales, ne peut attirer les fonds disponibles d'une façon aussi efficace et aussi entière que le font des banques indépendantes. Ces dernières, en joignant aux dépôts qui leur arrivent les capitaux versés par les actionnaires, possèdent de plus grandes ressources que les banques uniques pour parer aux cas extraordinaires. Elles peuvent, en outre, par ce moyen faire un moins grand usage des billets au porteur. Il est donc moins à craindre qu'elles se trouvent dans l'embarras[2]. Coquelin a soutenu une autre thèse qui se trouve en contradiction avec la précédente. « Une banque privilégiée, a-t-il dit, fait aux banquiers et aux escompteurs une concurrence inégale qu'il n'est pas possible à ces derniers de soutenir. En conséquence, les capitaux s'accumulent et s'engorgent. Cet engorgement fait affluer dans les caves de la Banque une masse de valeurs inactives et l'induit à opérer, en grande partie, avec des capitaux dont elle n'a que la jouissance éventuelle. Enfin, par suite de ce même engorgement qui va toujours croissant, la fureur de la spéculation s'éveille ; on retire à la Banque, au milieu des embarras que le seul excès des spéculations a fait naître, les fonds dont elle n'était que dépositaire, et la crise éclate. Avec des banques multiples, ce danger n'existerait pas, attendu que chacune de ces banques serait réduite à ne faire usage que de ses propres capitaux augmentés seulement du montant de ses émissions de billets, sans avoir jamais à sa disposition une somme considérable de capitaux flottants et sujets à rappel[3] ».

Suivant Horn, une banque privilégiée est

1. [illegible] II, [illegible]
2. [illegible]

1. [illegible] du commerce.
2. Voir [illegible] par Horn [illegible]
3. [illegible], 1re édition [illegible]

portée à commettre des imprudences, parce qu'elle compte sur la faveur du gouvernement qui, au besoin, la soustraira au droit commun et la dispensera de l'obligation de payer ses créanciers. Où est la banque privilégiée qui n'ait sollicité la faveur de la banqueroute et ne l'ait pas obtenue[1]?

« Quand les directeurs d'une banque privilégiée se trompent sur l'état du marché, sur la nature et les causes d'une crise, et recourent inopportunément à des mesures restrictives, personne n'est là, en face du monopole, pour redresser l'erreur commise; toute l'économie du pays est frappée au cœur et l'on revient d'autant plus difficilement et plus lentement sur la méprise, que les effets n'en sont rien moins que pénibles pour la banque égarée, les plus forts dividendes se rencontrant dans les années des crises les plus graves[2]. Au contraire, les banques libres, ne jouissant d'aucune protection spéciale pour la banqueroute et stimulées par la concurrence qui les effacerait si elles restaient longtemps dans l'inaction, ont hâte de reprendre les payements; chez elles les suspensions sont de courte durée[3]. »

Dans le *Traité d'économie politique* de Joseph Garnier se trouve ceci : « Au moment du danger, les banques libres se partagent les chances du sinistre. Intéressées à continuer leur crédit aux clients, elles préviennent les crises[4]. » Enfin, dans l'Enquête de 1866, des déposants ont allégué ce qui suit : « Les banques libres sont forcées d'accepter réciproquement leurs billets, par conséquent de s'observer les unes les autres, de s'avertir mutuellement, et en se signalant le péril de le signaler au public. L'exclusion ne tarde pas à mettre un terme à l'existence d'une banque dont les pratiques ou la situation menaceraient d'introduire des éléments dangereux dans la circulation fiduciaire. »

Il faut d'abord écarter l'argument de Coquelin. Ainsi que nous l'avons relaté ci-dessus d'après les autres économistes, ce n'est pas vers les banques privilégiées que se portent les capitaux flottants ou inactifs, c'est vers les banques libres qui les attirent en payant un intérêt, et c'est un de leurs mérites. L'engorgement qui, selon Coquelin, se fait dans les caisses des premières et favorise les spéculations, n'a jamais existé que dans son imagination.

Les raisonnements des autres économistes ne sont pas absolument convaincants. On n'a jamais vu, sauf en Écosse, les banques multiples [illegible] et leurs [illegible] réglées, non par la concurrence libre, comme [illegible] Joseph Garnier, mais au moyen [illegible] contrôle mutuel qui a restreint la concurrence. Partout ailleurs, ces banques ont [illegible] la faculté qui leur appartenait d'agir chacune à part soi comme bon leur semblait, opérant isolément, faisant le plus d'affaires possible, donnant chacune à leurs moyens d'action le plus de développement possible. C'est même par là que le progrès s'est accompli. Assurément, toutes les banques multiples ne rivalisent pas à qui grossira sa clientèle par des facilités de crédit, sans regarder aux désastres qui peuvent en résulter, comme l'ont supposé Rossi et d'autres ; ordinairement, le plus grand nombre d'entre elles savent mesurer les conditions de leur crédit et se tenir le mieux possible en état de parer aux embarras éventuels; mais il n'est pas en leur pouvoir de neutraliser les cessations de crédit que d'autres amènent par leurs imprudences, comme Joseph Garnier leur en a fait honneur.

En Écosse même, le contrôle mutuel n'a pas toujours montré qu'il possédât la vertu d'obliger les banques à s'observer les unes les autres et à préserver des dangers en s'avertissant et avertissant le public. En 1857, deux des principales banques, la *Western* [illegible] *Bank*, ne se soutinrent pendant longtemps qu'au moyen d'expédients onéreux et extrêmes ; elles succombèrent lorsque les autres banques finirent par ouvrir les yeux et refusèrent de les secourir.

Où voit-on les banques multiples, au moment du danger, se partager les chances du sinistre et prévenir les crises, comme l'a dit le même économiste? Quand le danger se manifeste, chaque banque se met sur la défensive, tâche de pourvoir à son propre salut et laisse les autres se tirer d'affaire comme elles peuvent. Les plus solides font tête à l'orage, se maintiennent ou se relèvent après avoir faibli; les autres succombent. Si elles peuvent posséder en bloc une plus grande somme de capitaux et d'encaisses que les banques uniques, [illegible] n'est pas moins divisée et inégalement répartie; les banques ne la mettent pas en commun pour parer aux embarras qui arrivent. On ne les [illegible] mutuellement, comme le supposait L. de Lavergne[1].

[illegible]

Il est faux que les banques multiples aient la vertu de prévenir les crises. Ce serait un bienfait qui leur vaudrait une supériorité incontestable sur les banques uniques, mais leur pouvoir ne saurait aller jusque là, quelque bonne volonté qu'elles y missent. Dépend-il d'elles de neutraliser les causes générales d'où proviennent ces perturbations, de régler les entreprises et les spéculations, de commander au cours du change, d'arrêter les exportations de numéraire? Tout ce qu'elles peuvent faire est de s'arranger pour sortir saines et sauves de la tourmente.

Dire que, lorsqu'une banque unique commet une méprise, le pays tout entier est frappé au cœur et que la banque y trouve du profit, c'est exagérer singulièrement les choses. Le monopole n'est pas infaillible; heureusement, lorsqu'il se trompe, le pays n'en éprouve pas un effet aussi calamiteux. Les banques uniques n'ont pas une omnipotence qui empêche d'arrêter ou de corriger des mesures mal entendues, comme Horn le supposait. L'autorité a généralement auprès d'elles un représentant chargé d'exercer un contrôle sur les actes de la direction, et il ne s'y en passe pas un sans que cet agent y donne son assentiment. Lorsque la distribution du crédit vient à être modifiée au détriment du public, il ne manque pas de s'élever de vives réclamations auxquelles il ne serait pas prudent de fermer l'oreille. Les Banques de France et d'Angleterre ont autour d'elles des établissements de crédit assez puissants pour leur donner à réfléchir avant d'agir et pour profiter des fautes qu'elles commettraient.

Quand Horn reprochait aux banques privilégiées de se soustraire aux suites de leurs imprudences en faisant établir le cours forcé, il leur appliquait à faux la responsabilité de cet expédient. Généralement, c'est par le fait des gouvernements ou par suite de leurs actes que le cours forcé arrive. Les banques ne l'appellent point, elles le subissent. C'est à faux aussi que Horn les accusait de mettre d'autant moins d'empressement à sortir de cet état anormal qu'elles en tirent du profit. Lorsque le cours forcé se prolonge, c'est par le fait des gouvernements, comme lorsqu'il s'établit; les années d'activité ne donnent pas de moins gros dividendes que les années de crise.

Les banques uniques ne sont pas absolument maîtresses de grossir à leur gré leurs profits; si elles voulaient vendre leur crédit et leur argent plus cher qu'ils ne vaudraient, elles en vendraient moins. Elles n'ont pas plus d'intérêt que les banques multiples à exagérer le taux de l'escompte. « Pourquoi, disait Rossi, voudraient-elles n'escompter qu'un million à cinq pour cent lorsqu'elles pourraient escompter deux millions à trois ou quatre pour cent! » On a fait observer aussi que la banque qui élève le taux de l'escompte empêche des affaires de s'engager; il s'ensuit une baisse dans le mouvement commercial et industriel; en conséquence, la banque perd alors ce qu'elle a pu gagner sur la hausse de l'escompte.

Avec des banques multiples, il ne peut être aussi facile qu'avec des banques uniques de restreindre la circulation fiduciaire, dès l'instant que le cours du change signale la nécessité de le faire. Une banque ne peut guère prendre l'initiative d'une hausse du taux de l'escompte pendant que les autres ne suivraient pas son exemple; elle risquerait d'être délaissée par sa clientèle. Si au contraire elles agissent toutes de concert et en même temps, le public ne trouve pas chez elles un traitement plus favorable que chez une banque unique. Mais il n'est pas démontré, et il ne saurait l'être, que les banques multiples soient plus capables que les banques privilégiées d'amener des crises par des émissions abusives. Non seulement il ne leur est pas possible d'émettre plus de billets que la situation du marché n'en comporte, ainsi que nous l'avons déjà fait observer; mais en outre les billets de banque ne forment qu'une faible fraction de la circulation fiduciaire; les effets de commerce, lettres de change, billets de banquiers, chèques, y entrent pour une quantité beaucoup plus considérable. Or, « c'est là, comme l'a dit M. Juglar, qu'on peut trouver l'exagération quand, les promesses de payer arrivées à échéance sans que la vente des produits ait eu lieu ou que les rentrées se soient faites, on se tourne vers les banques et qu'on s'attaque à l'encaisse métallique. Ce sont ces engagements qui, pour la plupart, ne pouvant être admis par les banques, causent les suspensions de payement, les liquidations forcées, les faillites, en un mot le cortège ordinaire des crises[1]. » Parmi tous ces titres, il y a la foule des billets de complaisance contre laquelle il est plus difficile au public de se mettre en garde que contre les émissions de billets au porteur, parce qu'il ne peut jamais savoir quelle est la quantité en circulation, ni quelle en est la valeur. « Il s'en glisse d'abord pour une faible somme à la faveur de noms recommandables, puis pour une somme plus forte, et enfin, lorsque

beaucoup d'abord. Il faut d'ailleurs observer que la crise de 1882 à Paris a été provoquée par une banque libre ne jouissant pas de la faculté d'émission.

1. *Dictionnaire de l'économie politique*, 1re édition, v° *Crises*.

le crédit des diverses maisons de banque est bien engagé de l'une dans l'autre, et en quelque sorte solidaire par des acceptations réciproques, il n'y a plus moyen de s'arrêter, il faut aller jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'à ce que la crise éclate, sauf à chacun à se débrouiller ensuite comme il pourra [1]. »

M. Courcelle-Seneuil a fait deux observations non moins justes. « Si les banques d'émission libres, a-t-il dit, étaient la cause des crises commerciales, il n'y aurait pas de crises semblables sur les marchés où règne le monopole comme Londres et Paris ; il y en aurait bien moins encore sur les marchés où il n'y a pas de banques d'émission comme Hambourg. Eh bien ! l'expérience et la notoriété publique nous enseignent qu'il y a des crises commerciales à Londres et à Hambourg tout comme à Boston ou à Glascow. » — « Où doivent se manifester les crises les plus fréquentes et les plus fortes ? Sur les marchés où le crédit est le plus développé et où l'on gagne le plus. En effet, là où les engagements de crédit sont le plus nombreux, il y a plus de chances pour qu'une erreur cause un grand nombre de pertes ; là où l'on gagne beaucoup, on est plus hardi ; on est d'ailleurs amené à donner aux hommes et aux capitaux de nouveaux emplois dans lesquels l'erreur est plus facile que dans les emplois de routine. Voilà pourquoi il y a plus de crises aux États-Unis qu'en Europe, et plus de crises sur les grands marchés d'Europe que sur les petits. Les banques n'y sont pour rien, ou n'y contribuent qu'indirectement comme un instrument de crédit. Il n'est pas nécessaire pour cela qu'elles émettent des billets : il suffit qu'elles reçoivent des fonds en dépôt et les placent, qu'elles fassent des virements et, en un mot, les opérations sur lesquelles ne s'élève aucune critique [2]. »

Effectivement, l'abus du crédit par les dépôts en compte courant et par les placements peut, en dehors de l'émission des billets au porteur, jeter le trouble dans la circulation des instruments d'échange et occasionner des désastres. « Supposons, a dit Victor Bonnet, qu'il y ait une masse de capitaux en comptes-courants qui ne sont pas disponibles et qui cependant sont employés comme s'ils l'étaient par les banques qui les reçoivent ; cela fait naître des illusions sur l'état réel des ressources ; on développe les affaires en conséquence, et à un moment donné, lorsque, par suite du découvert considérable dans lequel on est engagé, le capital devient rare, les banques se trouvent pressées de deux côtés à la fois : par les emprunteurs qui demandent la continuation des mêmes crédits et le renouvellement de leurs engagements, et par les déposants qui réclament leurs dépôts et qui les réclament avec d'autant plus d'instance que le capital est plus recherché [1]. »

Tout bien considéré, les crises ne sont pas causées précisément par des émissions excessives de billets au porteur et ne sont pas moins à redouter avec des banques uniques qu'avec des banques multiples. Lorsque les fonctions productives sont surexcitées et qu'aux affaires régulières viennent se mêler des entreprises trop aventureuses, les banques suivent ce mouvement par la raison toute naturelle qu'elles y trouvent du profit ; elles le facilitent par des escomptes et par des avances tant qu'elles en ont le moyen, et quand elles voient leur encaisse baisser sous l'influence du change qui devient défavorable, elles restreignent ou arrêtent leur crédit. En général, elles reçoivent l'impulsion plutôt qu'elles ne la donnent ; elles transmettent le mouvement plutôt qu'elles ne l'impriment. Qu'elles soient uniques ou multiples, elles ne sont pas plus responsables des crises que les autres, ni plus capables de les prévenir ; leur sort est de s'y trouver engagées en plein dans le début et de subir les effets de la fluctuation des échanges plus que les autres établissements de commerce.

18. Réglementation de la pluralité des banques.

Nous arrivons au système qui consiste à donner à toutes les maisons ou sociétés de banque la faculté d'émettre des billets au porteur et à vue sous des conditions propres à en empêcher l'abus. Nous avons indiqué plus haut, les idées générales qui ont été émises à ce sujet ; voici maintenant les mesures proposées en détail.

La première mesure qui s'est présentée à l'esprit assez naturellement, a été de fixer un maximum au delà duquel il serait interdit d'émettre des billets. Point de doute qu'il ne soit sage de prendre ce parti lorsqu'un pays a le malheur d'être réduit à donner cours forcé aux billets de banque ; tout le monde en convient. Dans l'ordre de choses ordinaire, une pareille limitation ne s'explique ni ne se justifie d'une manière aussi satisfaisante.

En Angleterre, Robert Peel a fait passer la loi de 1844 qui autorise la Banque d'Angleterre à émettre des billets au porteur seulement jusqu'à concurrence de la somme que l'État doit à cet établissement ; au delà, tout billet émis doit avoir son équivalent en mé-

1 Victor Bonnet, *Le Crédit et les banques* [illegible]

2 *La banque libre*, p. 71 et 73.

1 *Le crédit et les banques* [illegible]

tal pré[illegible] dans la caisse de la Banque. En Allemagne, le prince de Bismarck a suivi cet exemple; la loi qu'il a fait rendre assigne aux banques un maximum d'émission; s'il leur arrive de le dépasser, elles ont à payer une taxe de cinq pour cent sur l'excédant.

Aux [illegible] Unis, l'encaisse des banques ne doit jamais être moindre de [illegible] pour cent de leur émission. En Hollande, la Banque doit avoir toujours sous la main une quantité d'espèces ou de lingots qui est fixée par un arrêté royal en proportion avec les besoins. En Belgique, elle doit avoir toujours en numéraire le tiers au moins des billets émis; ce minimum peut être réduit au quart avec l'autorisation du gouvernement. En Suisse, l'encaisse des banques doit être [illegible] [illegible] pour cent de l'émission. En Italie, la somme des billets émis par la Banque nationale et des comptes-courants et [illegible] par elles [illegible] ne doit pas excéder le triple de l'encaisse ni le quadruple du capital versé. En Suède, il n'est permis aux banques Enskilda d'émettre des billets que pour une somme [illegible] formée par trois éléments : la partie du capital qui doit être placée en fonds publics ou en contrats hypothécaires, qui est fixée à soixante pour cent, le portefeuille et l'encaisse.

Ces différents systèmes ont chacun leur côté faible. Si la loi fixe une proportion permanente entre la quantité de billets qu'il sera permis d'émettre et la somme d'argent qui devra être tenue toujours prête pour les rembourser, cette fixation absolue peut, étant rigoureusement observée, entraîner de fâcheux soubresauts et des réductions inopportunes dans les escomptes et les prêts d'une banque, toutes les fois qu'un payement exigible ferait tomber l'encaisse au-dessous du taux légal. D'ailleurs, il ne suffit pas de fixer une proportion entre l'émission et l'encaisse; il faut tenir compte des dépôts et des comptes-courants sur lesquels les banques peuvent être requises de faire des remboursements à [illegible] instant. Or, si la loi fixe un rapport entre l'encaisse et les billets et dépôts réunis, une banque peut se trouver réduite soit à refuser des dépôts et des comptes courants, soit à restreindre ses escomptes et ses prêts, uniquement par suite du retrait d'une somme d'espèces qu'elle n'est pas en état de remplacer pour le moment.

D'un autre côté, confier au gouvernement le soin de fixer la limite de l'émission, c'est le charger d'une fonction qui n'est pas de son ressort direct et particulier, au risque de compromettre sa responsabilité morale, sinon pécuniaire.

Avec la liberté, l'émission se trouve limitée par la nature des choses. Les banques d'émission, soit uniques, soit multiples, ne peuvent émettre trop de billets, comme il a été expliqué ci-dessus; elles ne peuvent fonctionner qu'en remplissant certaines conditions qui s'imposent à elles sans avoir besoin d'être déterminées par la loi. D'abord, elles doivent posséder la confiance du public, et ce n'est pas la loi qui peut la leur procurer en fixant telle ou telle condition restrictive. C'est par elles-mêmes qu'elles la gagnent et la conservent, en étudiant la situation financière et monétaire du pays, en suivant avec attention tous les faits qui se rattachent à la circulation fiduciaire, de manière à avoir en toute circonstance de quoi faire face à leurs engagements. Que la loi leur impose ou non l'obligation de convertir en espèces les billets dont le remboursement leur est demandé, elles sont toujours obligées de le faire, sous peine de ne pouvoir se former une clientèle ou de la perdre, et la plus ou moins grande difficulté qu'elles éprouvent à maintenir leur encaisse au niveau nécessaire les oblige à se tenir au courant de la situation du marché monétaire et les prémunit ainsi contre les excès d'émission.

Les limites établies par des dispositions réglementaires l'ont été, non d'après des principes solidement fondés et incontestablement vrais, mais au gré de suppositions et d'idées diverses. Les opinions ont varié aussi dans les discussions qui ont eu lieu à ce sujet. Suivant les uns, l'émission doit être tenue en rapport avec l'encaisse et le capital; suivant d'autres, c'est avec l'encaisse et le portefeuille. Les premiers ne songent pas que le capital est loin d'avoir la même importance que l'encaisse ; une banque qui jouit de la confiance du public et qui la justifie par une conduite prudente, peut avec un capital de 25 millions avoir une circulation de deux et trois cents millions. Le capital sert à rembourser les billets et les dépôts après que les autres moyens de remplir les engagements sont épuisés; c'est l'encaisse qui assure les remboursements immédiats; c'est donc avec elle principalement que l'émission doit être tenue en rapport.

Il faut d'ailleurs considérer de quelle façon le capital est employé, s'il est engagé dans les affaires de la banque et disponible en totalité ou en grande partie, ou s'il est placé dans des conditions telles qu'il ne puisse être réalisé aisément ou même ne puisse pas l'être du tout au moment du besoin, par exemple, s'il est prêté à l'État. Dans ces derniers cas, il n'y a pas lieu de compter sur lui pour tenir la banque en état de faire ses remboursements à toute réquisition.

[illegible] n'est pas l'émission, a-t-on dit d'un [illegible] qui doit être une rapport avec l'encaisse, c'est plutôt l'inverse qui doit avoir lieu, puisque l'encaisse doit faire face aux besoins. Et l'on ajoute avec raison que pour juger de la somme à laquelle doit s'élever l'encaisse, il faut tenir compte, non seulement des billets émis, mais encore des dépôts et des comptes courants sur lesquels les banques peuvent être requises de faire des remboursements à tout instant. Il n'y a pas moins sujet de craindre les inconvénients indiqués ci-dessus.

La fixation du montant de l'encaisse au tiers du montant des billets émis, laquelle [illegible], est purement arbitraire : elle ne repose sur aucun principe constant. « On ne peut pas plus fixer de limite au rapport de l'encaisse vis-à-vis des billets, a dit Victor Bonnet, qu'on n'en peut fixer au crédit lui-même ; ce rapport est susceptible de varier selon les pays, et, dans le même pays, selon les époques. Aujourd'hui des trois quarts, demain de la moitié, après-demain du tiers, il peut descendre plus bas encore, si l'état général du crédit le comporte. Ce n'est pas la proportion plus ou moins forte de la réserve métallique qui constitue à proprement parler la garantie de la circulation fiduciaire, mais la presque certitude que l'on a, d'après [illegible] du pays, d'après l'état du crédit, que la quantité flottante des billets au porteur, celle qui peut se présenter au remboursement, ne dépassera pas telle proportion et qu'une réserve métallique égale à cette proportion est complètement suffisante. C'est là la règle fondamentale et il [illegible]. »

[illegible] 1870, en France fut le seul pays [illegible] n'y eût aucune restriction imposée à la circulation des billets au porteur. La Banque pouvait en émettre autant qu'elle voulait, ou plutôt qu'elle pouvait, sans avoir égard à son encaisse ni à son capital social. Elle n'était tenue qu'à une chose, à rembourser ses billets à vue et en espèces. Lorsque le cours forcé arriva, l'émission fut limitée successivement à différentes sommes jusqu'à la [illegible] de 1877, époque où la Banque recommença à rembourser tous les billets en espèces. En 1884, le gouvernement proposa de rendre [illegible] à la Banque la faculté de fixer à volonté, comme antérieurement, le montant des billets à mettre en circulation. Le véritable motif était le désir qu'avait le gouvernement de pouvoir négocier à la Banque des obligations à court terme à un taux d'intérêt plus avantageux que celui qu'il pouvait trouver auprès des banquiers ; ce que la loi ne permettait pas.

La proposition [illegible] de la Chambre des députés une opposition qui voici : « On [illegible] admettre en principe que les besoins effectifs des échanges et la confiance du public constituent la véritable limite de l'émission. Mais pour que ce principe ne soit pas faussé dans l'application, il faudrait que le ministre des finances s'abstînt rigoureusement, en temps normal, de toute opération de négociation de valeurs du Trésor à la Banque. Or, il n'en est pas ainsi. L'abolition de la limite d'émission des billets de banque pourrait permettre de donner à des opérations de ce genre une extension abusive. Le retour à la liberté de l'émission des billets ne pourrait se faire sans inconvénient qu'à la condition d'avoir pour corollaire l'interdiction au ministre des finances de faire avec la Banque toute opération non autorisée par la loi. » Il se fit un accommodement ; la limite, fixée en 1872 à trois milliards 200 millions, fut élevée de 300 millions, et l'on dit pour colorer cette déviation que c'était « en vue de parer aux nécessités de l'escompte du papier de commerce qui peuvent se produire à l'occasion des règlements de fin d'année ».

Devant le Sénat, M. Léon Say reprit la défense de la liberté de l'émission. « On craint, dit-il notamment, que la circulation ne soit mise en péril par les entraînements du public et par ceux de l'État. Le seul moyen de se mettre en garde contre les premiers est d'avoir une circulation saine, c'est de posséder une bonne monnaie exportable sans aucune perte, de la monnaie qui soit une marchandise internationale. La Banque est chargée par la loi de veiller à la circulation ; comment ? En recherchant constamment les périls que peuvent amener les changements qui surviennent dans le cours du commerce et dans les relations internationales. Le cours des changes est le baromètre de la circulation. Dès lors la question que doivent se poser les banques, c'est simplement comment elles peuvent maintenir le cours des changes. Les banques ne peuvent maintenir le cours des changes qu'en appelant les capitaux de l'extérieur, en déterminant leur importation dans le pays ; et elles ne peuvent appeler des capitaux étrangers dans un pays qu'en [illegible] le taux de l'escompte.

« Tout est là, parce que la question de savoir si le pays peut consommer 350, 400 ou 500 millions de billets de banque est une question insoluble. La quantité de billets de banque que peut absorber un pays varie constamment. Une année, un mois, un jour,

[illegible], p. 1[illegible].

le pays pourra absorber 350 millions; le lendemain, le mois suivant, l'année d'après, il pourra absorber 700 millions. La circulation ne sera pas en plus mauvais état le jour où il aura absorbé 700 millions que le jour où il en avait absorbé 350, si les changes étrangers n'ont pas varié et ne signalent aucun danger. Et l'inverse est aussi vraie. Le nombre des billets de banque pourra s'être abaissé et néanmoins la circulation pourra être plus compromise. J'en conclus que les limites empiriques ne signifient rien. Il faut que la circulation se limite d'elle-même.

« La protection de la circulation contre les entraînements du public n'est pas le seul point de vue sous lequel il faille envisager la question. Nous devons être en garde aussi contre les entraînements du gouvernement. Quels sont les moyens de remédier aux inconvénients de cette nature ? Je ne crois pas qu'il soit possible de rédiger une loi qui prescrive que l'Etat n'aura jamais d'entraînement, et si on faisait cette loi-là, elle serait violée le jour où l'on serait saisi par cet entraînement. Mais vous avez un moyen très efficace de contrôler le ministre des finances. La responsabilité ministérielle garantit absolument les chambres contre la liberté laissée au ministre. Quelle sécurité plus grande pourriez-vous trouver? Réglementerez-vous telle ou telle portion de la dette flottante ? Prohiberez-vous telle ou telle opération avec la Banque ? Supposez qu'un ministre veuille échapper à ces prescriptions, cela lui sera toujours facile... »

Ces observations ne furent pas contestées ; qu'eût-on pu y opposer ? Mais la limitation prévalut par des raisons qui éludaient la question au lieu de la résoudre. « L'opinion, dit-on, peut s'émouvoir de voir l'élévation du montant des billets mis en circulation dépendre en partie des besoins du gouvernement et l'opération de demander une loi spéciale au parlement chaque fois qu'il y aurait utilité à négocier à la Banque de France des bons du Trésor et des obligations à court terme, ou de lui demander des avances sur ces valeurs, serait une trop grande gêne pour le gouvernement [1]. »

Il y a eu beaucoup d'autres mesures proposées pour empêcher l'abus de la liberté de l'émission, mais il ne s'en trouve en réalité que trois qui soient d'une utilité incontestable et générale. Elles sont: 1° d'imposer aux banques l'obligation stricte de rembourser leurs billets à présentation; 2° de leur interdire tout escompte à longue échéance et tout prêt à long terme; 3° de leur imposer l'obligation de publier chaque semaine un état dressé d'après un modèle officiel de manière à faire connaître exactement leurs opérations et leur situation. Et, pour assurer l'exécution de ces dispositions, il faut nécessairement une sanction pénale et une inspection administrative.

1. Voy. *Journal officiel*, débats du Sénat janvier 1884.

IV. RÉSUMÉ. — CONCLUSIONS. — BALANCE DES AVANTAGES ET DES INCONVÉNIENTS

Nous avons maintenant à résumer les faits et les observations qui précèdent et à tirer les conclusions qui en découlent naturellement.

19. Liberté et privilège.

Ce n'est point par des considérations scientifiques qu'est déterminé l'établissement du monopole ou de la liberté de l'émission dans les différents pays, c'est généralement par l'effet du caractère national, des mœurs, de la situation économique et de la constitution politique. Ainsi, le monopole est préféré dans un pays comme la France où règne l'esprit de centralisation, d'unité de gouvernement et de recours à l'action de l'État; il répugne au contraire à un pays comme l'Union Américaine où domine l'activité individuelle; il est utile dans un pays dont la population n'est pas encore familiarisée avec l'usage de la monnaie fiduciaire. La liberté des banques d'émission peut être commandée par la constitution politique, comme en Suisse et en Italie. Elle n'empêche pas le gouvernement d'obtenir, en cas de besoin, l'assistance, soit de toutes les banques, soit d'une ou de plusieurs d'entre elles; mais les gouvernements européens trouvent plus commode d'avoir sous la main une grande banque privilégiée.

La liberté et le monopole n'en ont pas moins en commun plusieurs principes essentiels à la circulation fiduciaire des banques et auxquels elle est soumise en général. Ainsi, lorsqu'on soutient qu'une banque bat monnaie en émettant des billets au porteur et à vue, on ne fait que répéter un dicton vide de sens. La monnaie a une valeur propre et intrinsèque; le billet n'est qu'une promesse, un titre de créance qui doit être acquitté plus tard. Le payement en monnaie ne peut se refuser, tandis que le billet de banque peut se refuser à moins de cours forcé. Le payement en monnaie éteint la dette; le billet de banque ne libère le débiteur qu'en substituant la banque en son lieu et place.

Il n'est pas vrai non plus que l'émission soit un acte de gouvernement ; c'est un véritable acte de commerce. Une banque vend son crédit et son argent comme des marchands de blé ou de toiles vendent ces produits; elle échange ses billets contre les en-

gagements qu'on lui apporte à escompter.

Il est faux encore qu'une banque crée du capital en émettant des billets au porteur. Le travail seul crée du capital. Lorsque l'émission est couverte par de la monnaie métallique, il n'y a pas l'ombre d'une création de capital, et lorsqu'une banque remet à un client des billets à découvert, elle le met à même de se faire livrer telle ou telle portion de la richesse sociale, comme si elle lui en remettait le montant en espèces ; elle opère seulement un transfert de propriété.

Il ne dépend point des banques, soit privilégiées, soit libres, d'introduire et de maintenir dans la circulation autant de billets qu'il leur plaît. Il faut que le public veuille bien les accepter ; mais lors même qu'il aurait une pleine confiance dans les banques, il y a une limite fixée par la nature des choses : dès que la somme des billets en circulation excède la quantité de monnaie métallique qui suffit aux besoins, la valeur de cette monnaie baisse et on l'exporte. Quant aux billets, leur valeur baisse aussi quand ils excèdent la quantité nécessaire, et comme on ne peut les exporter, on les rapporte aux banques qui les ont émis pour avoir des espèces en échange. Quand des banques se trouvent hors d'état de rembourser leurs billets, ce n'est pas parce qu'elles en ont trop émis, c'est parce qu'elles ont mal placé les capitaux que leur procurent les émissions ou qu'elles les ont placés en trop grande quantité. Il est donc faux que le numéraire puisse être expulsé d'un pays par des émissions excessives, comme on l'a prétendu.

20. Unité et pluralité.

L'unité et la liberté de l'émission ont chacune des avantages et des inconvénients ; il n'est pas possible de prononcer entre elles *a priori*. L'unité, accompagnée du contrôle du gouvernement, donne à une banque du relief et du crédit ; mais des banques multiples peuvent par elles-mêmes obtenir du public autant de crédit. Elles ont seulement plus de peine à s'établir dans les pays dont la population n'est pas familiarisée avec leur circulation fiduciaire. Avec la pluralité, le public choisit entre les banques d'une solidité éprouvée et celles qui ne méritent pas autant de confiance.

On a fort exagéré en soutenant que la pluralité des banques d'émission les rend solidaires et que la moindre atteinte portée au crédit de l'une d'elles ébranle et fait crouler les autres. On en voit, même en temps de crise, plus ou moins qui se maintiennent ou qui, après un moment d'embarras, reprennent le cours de leurs opérations. Les banques privilégiées d'ailleurs ne méritent pas toujours plus de confiance que des banques multiples ; ne leur est-il pas arrivé plus d'une fois de commettre des fautes plus ou moins lourdes ?

Il n'est point à craindre que la liberté fasse surgir, comme on l'a dit chez nous, un nombre démesuré de banques d'émission et qu'elles se fassent une concurrence féconde en catastrophes. Il ne suffit pas que la loi permette à des banques de s'établir ; il faut qu'elles trouvent un terrain propice ; elles ne peuvent faire des affaires qu'en étant bien accréditées et le crédit ne s'acquiert qu'avec le temps. Une banque parvenue à se former une clientèle n'a pas grand'peine à la défendre contre les concurrentes qui voudraient la lui disputer. La concurrence est un stimulant aussi utile en fait de banque qu'en tout autre commerce, sauf quelques précautions à prescrire. Elle donne aux opérations de l'activité et de la souplesse ; de plus, elle tend à restreindre les émissions : 1° parce qu'elle commande la circonspection ; 2° parce que les banques multiples reçoivent plus de fonds en dépôt que les banques privilégiées et payent une grande partie des dispositions que les déposants font sur elles, au moyen de virements.

Une banque unique a l'avantage de pouvoir mieux que des banques multiples connaître et faire connaître l'état du marché, le cours du change, les mouvements du numéraire, les chances de crise et prendre à propos les précautions nécessaires. Elle peut aussi pourvoir à la formation d'un réservoir métallique qui supplée à l'insuffisance éventuelle des encaisses des autres établissements de crédit, tandis que les ressources des banques multiples sont divisées et inégales.

Un seul et même type de billet est d'un usage plus commode qu'un plus ou moins grand nombre de billets divers. Le public est dispensé des vérifications que nécessite une diversité semblable et exempté des changes de place à place, ainsi que des transports de numéraire qu'elle peut entraîner. Mais on ne manque pas de moyens pour obvier à ces inconvénients, nous les avons indiqués.

Les banques privilégiées sont dans une position désavantageuse à l'égard de l'agriculture. Cette industrie a besoin d'escomptes et de prêts, généralement à d'assez longs termes ; il faut que les escomptes et les prêts à longs termes du crédit agricole soient compensés par les escomptes et les prêts à court terme du crédit commercial. De plus, les agriculteurs ont besoin de crédit personnel à découvert plutôt que de crédit réel, et il faut que les dépôts soient attirés par un intérêt convenable. Ces différentes conditions ne

peuvent se remplir avec de grandes banques privilégiées par les raisons indiquées.

Les banques privilégiées sont favorisées par la liaison d'intérêts qui se forme entre elles et les gouvernements. Ces rapports ne présentent point d'inconvénient quand il ne s'agit que de certaines opérations de trésorerie ou d'avances renfermées dans de sages limites; il est même avantageux que l'Etat puisse recourir à l'assistance d'une banque lorsqu'il est appelé à se défendre contre un ennemi extérieur ou intérieur, ou à réparer quelque grand désastre. Mais quand les gouvernements se font remettre le capital des banques ou se font faire par elles indéfiniment des avances pour exécuter à leur gré telles ou telles entreprises, ou pour remédier à une mauvaise situation financière, l'abus se déclare avec les funestes conséquences indiquées ci-dessus. L'assistance d'une banque d'émission érigée en élément permanent des finances de l'Etat est vicieuse au suprême degré. L'Etat et la banque se trouvent obligés solidairement en cas d'embarras causés par la faute de l'un ou de l'autre. D'ailleurs, les prêts faits à l'Etat sont autant de ressources détournées de l'objet spécial pour lequel les banques sont créées et doivent fonctionner, qui est de seconder les efforts du commerce et de l'industrie.

Dans un pays encore peu familiarisé avec la monnaie fiduciaire, il peut être bon qu'une banque offre au public la garantie d'un capital placé aussi sûrement que possible en dehors de ses affaires, par exemple en rentes sur l'Etat; mais lorsqu'une banque possède la confiance du public, le capital peut servir de moyen d'action autant que de moyen de garantie, et il n'offre pas plus de sûreté lorsqu'il est placé en rentes sur l'Etat que lorsqu'il l'est en bon papier de commerce. Dans les moments de crise, les créances et les rentes sur l'Etat ne sont pas aisément réalisables, tandis que les fonds employés en escomptes rentrent successivement dans de courts délais et entretiennent l'encaisse. Une banque dont le capital est immobilisé possède bien une encaisse métallique; mais cette encaisse ne lui appartient pas pour la plus grande partie; et si une crise vient à multiplier les demandes de remboursement de billets et de dépôts, la banque peut se trouver promptement dans l'embarras. Son capital, a-t-on dit, serait sans efficacité devant la masse d'effets de commerce qui pourrait se présenter; vaut-il donc mieux qu'elle ne l'ait pas du tout?

Les banques privilégiées ne peuvent attirer dans la circulation les capitaux flottants ou inactifs aussi bien que les banques multiples, attendu qu'elles ne peuvent pas, comme ces dernières, payer un intérêt sur les dépôts. Une autre raison est qu'on ne saurait attendre d'une banque investie du monopole de l'émission d'aussi grands efforts pour développer le crédit, que d'une pluralité de banques fonctionnant à leurs risques et périls et stimulées par la concurrence.

Avec des banques multiples, il ne peut être aussi facile qu'avec des banques uniques de restreindre la circulation fiduciaire dès l'instant que le cours du change signale la nécessité de le faire. Sauf cette différence, les crises ne sont pas moins à redouter avec les unes qu'avec les autres. Les banques suivent toutes le mouvement des affaires; elles le facilitent par des escomptes et par des avances tant qu'elles en ont le moyen, et quand elles voient leur encaisse baisser sous l'influence du change qui devient défavorable, elles restreignent ou arrêtent leur crédit. Qu'elles soient uniques ou multiples, elles ne sont pas plus responsables des crises les unes que les autres. En effet, ces accidents ne proviennent pas d'excès dans les émissions: 1° parce que les banques ne peuvent mettre et tenir en circulation plus de billets que la situation du marché n'en comporte; 2° parce qu'il entre dans la circulation une quantité beaucoup plus considérable d'effets de commerce, lettres de change et billets de complaisance dont l'excès est plutôt la cause des catastrophes.

Mais on n'est pas dans le vrai quand on attribue aux banques multiples l'avantage de pouvoir prévenir les crises en se surveillant mutuellement, en se partageant les chances de sinistre, en se prêtant du secours. On n'a jamais vu, sauf en Ecosse les banques, régler d'accord leurs opérations; et, même en Ecosse, cet accord n'a pas empêché en 1857 deux énormes faillites de se produire. Partout ailleurs les banques multiples opèrent chacune à part soi, faisant le plus d'affaires possible. Chacune, quand le crédit s'ébranle, se met sur la défensive; les plus solides se maintiennent ou se relèvent après avoir faibli; les autres succombent. Si elles ont en bloc une plus grande somme de capitaux et encaisses que les banques uniques, cette somme n'en est pas moins divisée et inégalement répartie; les risques et les dommages ne se partagent pas.

L'emploi d'une banque privilégiée comme caissier de l'Etat n'est pas aussi avantageux qu'on l'a supposé. La banque ne peut percevoir les revenus, surveiller les gestions financières, vérifier les pièces comptables; elle ne peut qu'encaisser les sommes versées chez elle par les agents du Trésor. Quant aux dépenses, il faut que les agents du Trésor en constatent la régularité et autorisent la ban-

que à les payer. Cette dernière a des frais à couvrir, il lui faut des agences en nombre proportionné à l'étendue du pays ; elle a des précautions à prendre contre les fraudes ; il faut donc que l'État lui alloue une indemnité qui réduit d'autant l'économie faite sur l'administration des finances. Mais ce système a un défaut capital qui consiste en ce que le gouvernement se rend solidaire de la banque ; il se forme entre eux une obligation d'assistance réciproque, tandis qu'il est de l'intérêt public qu'ils ne puissent pas compter l'un sur l'autre s'ils commettent des fautes.

21. Limitation de l'émission.

Il n'y a pas de solide raison qui s'oppose à ce que toutes les maisons ou sociétés de banque aient la faculté d'émettre des billets au porteur; il est seulement nécessaire de prendre certaines précautions. La première qui se présente est d'assigner un maximum à l'émission. Point de doute qu'il ne soit sage de prendre ce parti quand on établit le cours forcé; mais dans l'ordre de choses ordinaire il n'en est pas de même. Il faudrait avoir une base constante qui n'existe pas. Les uns veulent que l'émission soit tenue en rapport avec l'encaisse, les autres, à l'inverse, que l'encaisse soit tenue en rapport avec l'émission. D'autres veulent que l'émission soit en rapport avec l'encaisse et le capital; suivant d'autres, c'est avec l'encaisse et le portefeuille. Il y a toujours quelque côté faible dans ces opinions. Si la loi fixe, comme dans certains États, une proportion permanente entre l'émission et l'encaisse, ou entre l'encaisse et l'émission, cette règle absolue peut, si elle est rigoureusement observée, entraîner des soubresauts et des réductions inopportunes dans les escomptes et les prêts d'une banque toutes les fois qu'un payement exigible ferait tomber l'encaisse au-dessous du taux légal. D'ailleurs, il ne suffit pas de fixer une proportion entre l'encaisse et l'émission; il faut aussi tenir compte des dépôts et des comptes-courants sur lesquels les banques peuvent être requises de faire des remboursements à tout instant; et si la loi en tient compte, une banque peut se trouver réduite, soit à refuser les dépôts et des comptes-courants, soit à restreindre ses escomptes et ses prêts uniquement par suite du retrait d'une somme d'espèces qu'elle ne peut remplacer pour le moment.

Si la loi confie au gouvernement, comme elle le fait dans deux États, le soin de fixer une limite, elle le charge d'une fonction qui n'est pas de son ressort direct et particulier, et risque de compromettre sa responsabilité morale, sinon pécuniaire.

Le capital n'a pas autant d'importance que l'encaisse relativement à l'émission; une banque qui jouit de la confiance du public et qui la justifie, peut avoir sans inconvénient une circulation même décuple de son capital. D'autre part, si le capital d'une banque est immobilisé, il n'y a pas lieu de compter sur lui pour la tenir en état de faire ses remboursements à toute réquisition.

L'obligation assez communément imposée aux banques ou adoptée par elles-mêmes, d'avoir toujours une encaisse égale au moins au tiers de l'émission, est purement arbitraire; le rapport naturel est susceptible de varier selon les temps et les lieux, comme l'état général du crédit le comporte. La seule garantie réelle consiste à calculer aussi bien que possible, d'après les circonstances, quelle est la plus forte quantité de billets qui peut se présenter au remboursement.

Avec la liberté, l'émission se trouve limitée par la nature des choses : les banques, ainsi qu'il a été expliqué, ne peuvent émettre trop de billets, et elles sont obligées de rembourser ceux qu'elles émettent sous peine de se perdre, lors même que cette obligation ne leur serait pas imposée par la loi.

On a imputé aux petites coupures l'inconvénient de favoriser les excès d'émission et de créer des embarras en faisant sortir la monnaie métallique du courant des transactions. L'expérience n'a pas justifié ces appréhensions. On n'a vu nulle part l'emploi des petites coupures produire des résultats fâcheux; au contraire, elles ont pris, même dans les pays où l'or s'est porté le plus abondamment, un accroissement qui témoigne de leur utilité.

La garantie qui consiste dans les signatures dont les effets de commerce doivent être revêtus pour être acceptés, ne comporte pas une règle générale et invariable. Trois signatures peuvent être nécessaires, comme deux peuvent suffire avec ou sans un nantissement. Les banques doivent avoir la faculté de prendre telles précautions qu'elles jugent à propos.

Au contraire, la prudence conseille d'interdire aux banques d'émission, soit uniques, soit multiples, d'escompter des billets à longue échéance ou de faire des prêts à long terme. Les banques qui feraient de semblables placements seraient exposées à se trouver hors d'état de satisfaire à des demandes soudaines de remboursement. Par la même raison il n'est pas prudent de permettre les prêts hypothécaires.

Faut-il permettre ou interdire aux banques d'émission de faire des prêts sur dépôt de valeurs mobilières? On objecte : 1° que ces

prêts se font pour des opérations futures, tandis que la monnaie fiduciaire ne doit servir qu'à des opérations accomplies ; 2° qu'ils sont sujets à des renouvellements ou à des exécutions qui peuvent être préjudiciables, soit à la banque même, soit au marché des valeurs ; 3° qu'ils détournent de l'escompte autant de ressources au détriment du commerce et que la spéculation en use pour s'entretenir; 4° que dans les moments de crise les prêts peuvent augmenter l'embarras par la difficulté que les banques éprouvent à les recouvrer.

D'autre part, on allègue : 1° que les prêts n'ont pas d'inconvénients sérieux lorsqu'ils sont faits avec mesure ; 2° qu'ils servent au commerce en ce que nombre de commerçants et d'industriels placent leurs bénéfices en valeurs mobilières et qu'il leur est très utile, en cas de besoin imprévu, d'obtenir des prêts sur ces valeurs ; 3° que les banques peuvent par ce moyen utiliser des fonds oisifs. Dans quelques pays, la loi a imposé des limites; mais quelle serait la sanction en cas d'infraction? Dans les autres pays le législateur s'en est remis à la prudence et à la responsabilité des directeurs des banques; c'est ce qui vaut le mieux.

En somme, l'émission peut être permise sous les trois conditions suivantes : 1° rembourser les billets à présentation ; 2° ne pas faire d'escompte à longue échéance ni de prêts à long terme ; 3° publier chaque semaine un état de situation dressé d'après un modèle officiel.

22. Fixation du taux de l'escompte.

Avec la pluralité des banques d'émission, le taux de l'escompte se règle naturellement selon que le capital servant aux payements est abondant ou rare. Il en est de même avec les banques privilégiées : elles ne peuvent pas davantage régler ce taux à leur gré, lorsqu'elles ont à côté d'elles des établissements de crédit faisant l'escompte sur une assez grande échelle pour faire sentir leur concurrence. Cependant lorsque le taux varie fréquemment, ou subit des hausses subites et fortes dans un pays où règne une banque privilégiée, celle-ci est exposée à ce que les commerçants et les industriels s'en prennent à elle et l'accusent de ne pas faire le nécessaire pour les préserver de ces traverses. C'est un des griefs articulés contre la Banque de France par des publicistes et par des déposants dans l'Enquête de 1866. Selon leur sentiment, il faut que le capital des banques privilégiées soit employé dans leurs affaires, que les prêts ou avances leur soient interdits, qu'elles attirent les dépôts en payant un intérêt et qu'elles mettent en circulation de petites coupures. Nous avons rappelé ci-dessus les observations auxquelles donnent lieu ces propositions. Voici d'autres mesures qui ont été en vigueur ou qui ont été proposées.

La première est d'assigner à l'escompte un taux fixe ou un maximum déterminé, d'autoriser le gouvernement à élever le taux quand il le juge à propos, et de fixer un minimum au-dessous duquel l'escompte ne pourrait jamais être abaissé. On n'a pas songé que l'escompte n'étant pas monopolisé, il faudrait imposer les mêmes limites à tous les établissements qui le pratiquent ; mais il y a l'obstacle essentiel dont nous avons parlé : l'escompte ne peut se payer, lorsque l'argent devient rare, au même prix que lorsque l'argent abonde. Le capital des banques privilégiées n'est toujours qu'un appoint du capital flottant qui s'emploie en dehors et qui, par son rapport avec la demande, détermine le taux de l'intérêt. La hausse de l'escompte est absolument nécessaire lorsque le numéraire se porte au dehors, et elle sert à donner l'éveil sur les dangers de la situation, à réagir contre la sortie des capitaux et à attirer ceux du dehors.

Il ne serait pas plus raisonnable d'interdire aux banques d'abaisser l'escompte au-dessous d'un certain taux de peur, qu'étant trop bas, il ne facilite les mauvaises spéculations ; serait-ce praticable? Enfin, le règlement des conditions de l'escompte n'est pas de la compétence du gouvernement, et d'ailleurs pourrait-il élever le taux sans engager sa responsabilité vis-à-vis du public?

D'autres propositions ont eu pour but de rendre les variations moins fréquentes et les hausses moins fortes en procurant aux banques de plus amples ressources. Une banque, a-t-on dit, peut, en achetant des lettres de change sur l'étranger, se munir de métaux précieux et en arrêter l'exportation en négociant du papier sur le pays où ils tendraient à se porter. On n'a pas songé que le même procédé lui serait opposé par les banques des pays d'où elle tenterait d'attirer les métaux précieux. Puis, si elle négociait les lettres de change, elle les rendrait à la circulation et le cours du change n'en serait pas modifié ; si elle les conservait, elle rendrait plus rare l'offre du papier sur l'étranger ; la valeur s'en accroîtrait, par suite le change s'améliorerait au profit du pays d'où viendrait le papier, ce qui empêcherait les métaux précieux d'en arriver naturellement.

L'idée est venue de réescompter le portefeuille, c'est-à-dire de délivrer sur le portefeuille des obligations remboursables à telle

ou telle échéance. Mais en faisant cela, les banques divulgueraient les opérations de leurs clients, ce dont elles doivent se garder. D'un autre côté, elles n'offriraient au public que des valeurs dissemblables de coupures et d'échéances qui ne sauraient attirer beaucoup de capitaux.

Pourquoi, a-t-on dit aussi, les banques privilégiées n'émettent-elles pas des billets portant intérêt et payables à différents termes? C'est que de tels billets ne pourraient servir au commerce pour l'escompte de son papier comme des billets au porteur et à vue. En effet, ces billets s'emploient au lieu d'espèces, parce qu'ils sont échangeables à volonté contre des espèces, et parce qu'ils ont une valeur fixe; en les donnant ou en les recevant, on n'a pas à faire des calculs d'intérêts.

Trois autres moyens ont été proposés pour éviter de hausser l'escompte; ce serait de refuser une partie des demandes, ou de n'en admettre qu'à des échéances plus courtes que les trois mois d'usage, ou de fixer le taux de l'escompte en proportion avec la longueur des échéances. Là encore se rencontreraient plusieurs inconvénients.

Il vaut mieux payer cher l'escompte que d'en être absolument privé quand on en a besoin. Trier entre les demandes, ce serait nuire au crédit des commerçants éconduits, permettre à des liaisons ou à des inimitiés personnelles d'influer sur les choix, en tout cas donner matière à des soupçons et à des plaintes. En restreignant subitement l'escompte à de courtes échéances, on pourrait obliger à s'arrêter des commerçants et des industriels qu'une surcharge d'un ou deux p. 100 d'intérêt n'empêcherait pas de marcher.

Quant à la graduation du taux de l'escompte selon la longueur des échéances, sur quelle base fixerait-on ce taux pour une échéance plus ou moins éloignée lorsqu'on ne possède des éléments que pour la fixation du taux du jour? Du papier à longue échéance pourrait être traité avec une rigueur inutile dans un temps où le capital abonderait et, dans les moments de crise où il importe de maintenir l'encaisse, il pourrait se présenter en grande quantité du papier à courte échéance qu'il n'y aurait pas de raison pour repousser. D'ailleurs, les commerçants pourraient faire des billets et lettres de change à courte échéance, puis la prolonger par un renouvellement; l'encaisse n'en serait pas mieux assurée.

Reste l'idée d'attribuer à l'État les bénéfices de l'escompte qui dépasseraient un certain taux. C'est une concession à cette autre idée fausse que les banques privilégiées font de gros profits en élevant le taux de l'escompte à leur gré. Si le monopole est nécessaire, comme on le dit, il ne s'ensuit nullement que l'État ait raison d'en tirer des profits. C'est établir une solidarité qu'au contraire il importe d'éviter. Supposez qu'on soit fondé à reprocher aux banques privilégiées de faire des bénéfices au détriment du commerce et de l'industrie, ou qu'on puisse craindre qu'ils n'en fassent dans une mesure exagérée, est-ce empêcher cet abus que d'y faire participer l'État? Le commerce et l'industrie en payent-ils moins cher les escomptes. Si l'on veut absolument ne pas laisser à ces banques la libre disposition de leurs profits, il vaut mieux leur prescrire d'ajouter au fonds social ou au fonds de réserve les profits qui dépassent un certain taux.

Après avoir passé en revue les différents points que l'émission des billets au porteur et à vue offre à l'examen, nous devons ajouter qu'aujourd'hui une partie de ces points n'a plus autant d'importance que dans le passé. Les discussions et l'expérience ont apporté des lumières qui ont dissipé des préjugés et des idées fausses. On est revenu de plus d'un jugement hasardé ou trop absolu sur le monopole et la liberté de l'émission. On a mieux aperçu qu'il y a des deux côtés des avantages et des inconvénients; que si l'unité a gagné du terrain, elle en est moins redevable à une réelle supériorité de mérite qu'à des influences morales et politiques. Ainsi, la situation financière de l'Autriche et de la Russie leur rend nécessaire l'assistance d'une grande banque d'émission, et dans la phase critique que traversent les peuples du continent de l'Europe, les gouvernements attachent un grand intérêt à avoir sous la main des établissements de crédit prêts à leur servir de moyen de défense aux jours de danger.

Mais la question se trouve modifiée dans son ensemble par un fait qui se manifeste depuis 1870, c'est que l'émission des billets au porteur et à vue est passée de la période d'accroissement à la période de déclin. De même que jadis la création des banques d'émission amena un progrès considérable dans la distribution du crédit, de nos jours ont surgi leur à tour de nouveaux instruments plus simples et plus sûrs que les billets au porteur. Ce sont les compensations de comptes par virements et par chèques, ainsi que les mandats postaux, dont l'usage prévaut maintenant dans la Grande-Bretagne et dans l'Union américaine. On en retire un double avantage : les opérations sont simplifiées et les banques n'ont

pas besoin de conserver en caisse d'aussi fortes réserves métalliques que lorsqu'émettant des billets en grand nombre, elles ont à se tenir en mesure de satisfaire à toute demande de remboursement. Chez nous et dans les autres pays où les instruments de crédit qui remplacent avantageusement le billet au porteur sont encore peu en usage, les caisses des banques doivent toujours contenir des masses de métaux précieux qui demeurent là improductives. Les systèmes de compensations servent donc à activer les transactions là où ils ne rencontrent point d'obstacles comme chez nous dans les habitudes du commerce et du public en général, c'est-à-dire là où l'on emploie davantage le ministère des banques dans la gestion des capitaux.

Léon Smith.

Bibliographie.

I. Généralités. — *Le banquier françois, ou la pratique des lettres de change*, in-8. Paris, 1724. Jean Musier. — Courtois, *Théorie mathématique [illegible]*. Paris, 1878, Gauthier-Villars. — Coquelin, *le Crédit et les banques*. Guillaumin et Cie, éditeurs. — A. Courtois fils, *Traité des opérations de bourse et de change*. Paris, 1878, Garnier frères. — O. Haupt, *Arbitrages et parités*. Paris, 1880, Truchy. — [illegible], *Changes et arbitrages*. Paris, 1886, Guillaumin. — Wolowski, *Le change et la circulation*. Paris, 1869, Guillaumin.

II. Banques d'émission. — V. Bonnet, *Le crédit et les banques d'émission*. Paris, 1875. Guillaumin et Cie. — [illegible] *les banques d'émission*, brochure, in-8. — Courcelle-Seneuil, *La banque libre*. Paris, 1867. Guillaumin et Cie. — Du Puynode, *De la monnaie, du papier [illegible] et des banques d'émission*. Paris, 1864. Guillaumin. — Horn, *la Liberté des banques*. Paris, Guillaumin et Cie. — Juglar, *Du change et de la liberté d'émission*. Paris, 1868. Guillaumin et Cie.

III. Banque de France. — Courtois, *Histoire des banques en France*. Paris, Guillaumin. — [illegible] *La Banque de France et la [illegible]*. Paris, [illegible]. [illegible]. — *Considérations sur la loi monétaire et la banque de France*. Paris, 1871. Dupont. — J.-A. [illegible], *les Débats sur la Banque de France*. Paris, [illegible]. Guillaumin et Cie. — J. Périer, *la Banque de France et l'organisation du crédit*. Paris, [illegible]. Paul Dupont. — [illegible], *la Banque de France et les institutions de crédit*. Paris, [illegible]. Paul Dupont.

BANQUE (BILLET DE). — V. Billet de banque.

BANQUES POPULAIRES. — V. Épargne et Sociétés Coopératives.

BASTIAT (Claude-Frédéric), l'un de nos plus brillants économistes, né à Mugron (Landes) le 11 messidor an XI (30 juin 1801), mort à Rome le 24 décembre 1850. Fils d'un négociant qui faisait le commerce avec l'Espagne, il se trouva orphelin à neuf ans ; il lui restait comme famille son grand-père qui fut son tuteur, un oncle, et une tante, mademoiselle Justine Bastiat, qui lui servit de mère. Après un an de séjour au collège de Saint-Sever, il fut envoyé en 1815 au collège de Sorèze et fit de bonnes études. Devenu homme, on le voit s'essayer, sans grand succès, au commerce d'abord dans la maison de son oncle, puis à l'agriculture dans le domaine de Mugron, dont la mort de son grand-père le rendit propriétaire en 1825. Son mariage (7 février 1831) fut malheureux ; mais il avait trouvé à Mugron un excellent ami, Félix Coudroy, et tous deux se passionnèrent bientôt pour l'économie politique. Ils réussirent même à organiser une sorte de petit cercle scientifique où l'on venait disserter entre voisins *de omni re scibili et quibusdam aliis*.

Nommé juge de paix de Mugron à la suite de la révolution de 1830, Bastiat semblait destiné à mourir dans le bourg où il était né. Ses premiers opuscules, *le Fisc et la Vigne* en 1841, *la Question vinicole* en 1843, *la Répartition de la contribution foncière dans les Landes* en 1844, sont de simples plaidoyers d'intérêt local et ne pouvaient avoir aucun retentissement.

La période réellement active de la vie de Bastiat ne comprend que six années. Il s'était trouvé, presque par hasard, mis au courant des efforts et des succès de la Ligue libre-échangiste des *hommes de Manchester* et leur exemple l'avait électrisé. Il envoya au *Journal des Économistes* un premier article : *De l'influence des tarifs français et anglais sur l'avenir des deux peuples*. L'article parut en 1844 et fit sensation. On en voulut d'autres et le défilé des *Sophismes économiques* commença. En même temps, Bastiat faisait son premier livre : *Cobden et la Ligue* et arrivait à Paris pour se faire imprimer.

Il y devint bientôt l'adversaire le plus actif et le plus redouté de la politique protectionniste. Une première *Association pour la liberté des échanges* s'était constituée à Bordeaux en février 1846 ; une autre se fonda à Paris la même année, avec Bastiat pour secrétaire général et *le Libre-Échange* pour organe.

La révolution de février obligea les économistes français en général, et Bastiat en particulier à tourner d'un autre côté leurs efforts et leurs armes. Le socialisme menaçait le pays d'un véritable cataclysme. Bastiat fut de ceux qui le combattirent avec le plus de courage et de succès, réfutant tour à tour Louis Blanc, Considérant, Pierre Leroux, Proudhon, etc.

Aux élections d'avril 1848, le département des Landes l'envoya à l'Assemblée constituante et, en mai 1849, il fut réélu, non sans peine, à l'Assemblée législative. Les dons ora-

toires lui manquaient et il aborda rarement la tribune. D'ailleurs, sa santé déclinait rapidement. Il souffrait depuis plusieurs années déjà d'une affection des voies respiratoires qui eût exigé les plus grands ménagements et que la vie épuisante qu'il s'était faite allait bientôt rendre incurable. Il jugea qu'il était temps de formuler son concept économique et commença, trop tard déjà, l'œuvre définitive qu'il rêvait depuis vingt ans. Les *Harmonies économiques*, exposé magistral d'une doctrine toute personnelle, devaient former plusieurs volumes. Celui qui parut au commencement de 1850 est le seul que l'auteur ait pu finir.

Peu de temps après, Bastiat, à bout de forces, prenait seul le chemin de l'Italie. Rejoint à Rome par son cousin l'abbé de Monclar et par M. Paillottet, il mourut chrétiennement entre ces deux amis, et fut enterré, non sans pompe, dans l'église Saint-Louis des Français. Un monument lui a été érigé à Mugron le 23 avril 1878.

L'œuvre économique de Bastiat forme une sorte de trilogie. Au début se place une double réfutation : réfutation des erreurs du protectionnisme, réfutation des erreurs du socialisme. C'est dans cette double lutte qu'il a surtout déployé toutes les brillantes qualités de son esprit et de son style. L'auteur des *Sophismes* et des *Pamphlets* a été parfois comparé à la Fontaine et à Voltaire : nous ne voudrions pas, dans son intérêt même, insister sur de tels parallèles ; mais on peut dire, sans exagération, qu'il y a dans Bastiat, avec quelque chose de plus, du Franklin et du Courier. Où trouver une ironie plus fine et plus mordante à la fois que dans sa fameuse *Pétition des fabricants de chandelles*?

Il ne suffisait pas à Bastiat d'avoir démasqué successivement les prétentions abusives de l'école protectionniste et les vaines utopies de l'école socialiste. Ces deux négations successives impliquaient une affirmation, dont les *Harmonies économiques* sont l'expression éloquente. Bastiat, dans ce beau livre, oppose à l'impuissance innée des organisations factices qui ont la contrainte pour base l'heureuse fécondité d'un état économique dans lequel l'équilibre des forces individuelles ou collectives résulte uniquement de leur libre et mutuelle pondération. Telle est l'idée mère des *Harmonies* et, étant donné ce programme tout philosophique, il était difficile de le mieux remplir. On a pu critiquer la *théorie de la valeur* de Bastiat. On peut aussi, d'une manière générale, lui reprocher un peu d'optimisme. L'artiste et le poète, chez Bastiat, entraînent parfois l'économiste au delà des réalités terrestres ; mais il n'en a que mieux réussi à faire aimer à beaucoup de ses lecteurs la science qu'il aimait tant lui-même. A ce point de vue, peu d'hommes ont mieux mérité de l'économie politique.

Sur la vie et les œuvres de Bastiat, on peut consulter d'assez nombreux documents : la *notice* mise en tête de ses *Œuvres complètes* par M. R. de Fontenay et suivie de : *Neuf jours près d'un mourant*, par M. Paillottet ; une autre *notice biographique* de M. Fréd. Passy ; *Frédéric Bastiat*, par M. G. de Molinari (*Journal des Économistes* de février 1851) ; la préface des *Lettres d'un habitant des Landes*, par madame Cheuvreux ; les discours prononcés le 23 avril 1878 à Mugron, par M. Léon Say et autres, à l'inauguration du monument de Bastiat ; le discours de rentrée de M. Paul Gardelle, substitut du procureur général près la cour de Pau, du 4 novembre 1879 ; deux articles de M. l'abbé Baunart (*Revue trimestrielle* de janvier et avril 1882) ; la *notice* de M. Alph. Courtois (*Journal des Économistes* de février 1888) et l'*Introduction* aux « Œuvres choisies » de Bastiat par M. A. de Foville (*Petite Bibliothèque économique*).

Voici, enfin, la nomenclature des ouvrages de Bastiat :

CORRESPONDANCE. — Lettres à MM. Victor Calmètes, Félix Coudroy, Richard Cobden, Alcide Fonteyraud, au président du Congrès de la paix, à MM. Horace Say, de Fontenay, Paillottet, et au *Journal des Économistes*.

PREMIERS ÉCRITS. — *Aux électeurs du département des Landes* (1830). — *Réflexions sur les pétitions de Bordeaux, etc...* (1834). — *Le fisc et la vigne* (1841). — *Mémoire sur la question vinicole* (1843). — *Mémoire sur la répartition de l'impôt foncier dans les Landes* (1844).

MÉLANGES. — *De l'influence des tarifs français et anglais sur l'avenir des deux peuples* (1844). — *De l'avenir du commerce des vins entre la France et la Grande-Bretagne* (1845). — *Une question soumise aux Conseils généraux* (1845). — *Un Économiste à M. de Lamartine* (1845). — *Sur un livre de M. Dunoyer* (1845). — *Sur l'éloge de Ch. Comte* (1847). — *Sur un livre de M. Vidal* (1846). — *Seconde lettre à M. de Lamartine* (1846). — *Aux électeurs de l'arrondissement de Saint-Sever* (1846). — *A M. de Larnac*, député des Landes (1846). — *Professions de foi électorales de 1848 et 1849.*

LE LIBRE-ÉCHANGE. — Articles publiés dans le journal hebdomadaire *le Libre-échange* en 1846, 1847 et 1848. — Discours prononcés à Bordeaux, à Paris, à Lyon et à Marseille. — *Cobden et la ligue, ou l'agitation anglaise pour la liberté des échanges.*

SOPHISMES ÉCONOMIQUES. — Première série.

Propriété et loi. — *Justice et Fraternité.* — *L'État.* — *La loi.* — *Propriété et spoliation.* — *Baccalauréat et socialisme.* — *Protectionnisme et communisme.* — *Spoliation et loi.* — *Guerre aux chaires d'économie politique.* — *Capital et rente.* — *Maudit argent!* — *Gratuité du crédit.* — *Polémique entre Bastiat et Proudhon, dans la Voix du peuple.* — *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas.* — *Abondance.* — *Balance du commerce.* — *Paix et liberté, ou le budget républicain.* — *Discours sur l'impôt des boissons.* — *Discours sur la répression des coalitions industrielles.* — *Réflexions sur l'amendement de M. Mortimer-Ternaux.* — *Incompatibilités parlementaires.* —

HARMONIES ÉCONOMIQUES (25 chapitres).

ESSAIS DIVERS. — ÉBAUCHES. — CORRESPONDANCE. — Lettres à MM. Laurence, Dunoyer, de Lamartine, Paulton, Horace Say, Domenger, Wilson, comte Arrivabene, Schwabe, Cheuvreux, Paillottet. Madame Cheuvreux a publié en 1877 sous ce titre : *Lettres d'un habitant des Landes*, une série de lettres de Bastiat presque entièrement inédites. — M. Paul Gudelle, substitut du procureur général près la Cour d'appel de Pau, a reproduit ou cité d'autres lettres de Bastiat dans son discours de rentrée du 4 novembre 1879.

A. DE FOVILLE.

BATBIE (Anselme-Polycarpe), né à Leissan (Gers) le 31 mars 1828, mort à Paris le 13 juin 1887. Auditeur au conseil d'État en août 1849, docteur en 1850, professeur à Dijon et à Toulouse (1852-57), puis à Paris, où il occupa la première chaire d'économie politique. Chargé d'importantes missions à l'étranger, député du Gers en 1872, sénateur en 1875, ministre de l'instruction publique du 25 mai au 26 novembre 1873, il était membre de l'Académie des sciences morales depuis 1874 et de la Société d'économie politique depuis 1862.

Auteur de nombreux ouvrages, dont plusieurs couronnés par l'Institut: *Turgot philosophe, économiste et administrateur* (1861). — *Le prêt à intérêt* (1863). — *Le Crédit populaire* (1863). — *Cours d'économie politique* (1864). — *Mélanges d'économie politique* (1865). — *L'Homme aux 40 écus et les physiocrates* (1865). — *Le Luxe* (1866). — *Grèves et coalitions* (1866). — *Du travail et du salaire* (1868); — sans parler d'un important mémoire sur l'*appel comme d'abus* et de son *Précis*, devenu *Traité théorique et pratique de droit public et administratif.*

E. R.

BAUDEAU (abbé Nicolas). L'un des plus habiles et des plus zélés vulgarisateurs de la doctrine de Quesnay. Né à Amboise le 27 avril 1730, mort vers 1792. Élevé pour l'état ecclésiastique, il devint chanoine régulier et professeur de théologie à l'abbaye de Chancelade. Appelé à Paris par l'archevêque, M. de Beaumont, il y fonda, vers la fin de 1765, sous le titre d'*Éphémérides du citoyen*, un recueil périodique dans lequel il combattit d'abord l'école de Quesnay. La circonstance qui le rattacha à cette école fait le plus grand honneur au caractère de l'abbé Baudeau; elle offre un exemple de loyauté, de subordination de l'amour-propre d'écrivain à l'amour de la vérité qui, malheureusement, est trop rarement imité.

« Le *Journal de l'agriculture, du commerce et des finances*, dont la publication datait de 1765 et qui avait pour rédacteur en chef Dupont de Nemours, servait de champ de bataille aux partisans et aux adversaires du système mercantile. Le Trosne, avocat du roi au bailliage d'Orléans, qui s'était rallié de très bonne heure à la doctrine des économistes, s'y étant élevé contre quelques opinions contraires, soutenues par l'abbé Baudeau dans ses *Éphémérides*, celui-ci, pour les défendre, prépara une série de lettres dont il fit admettre la première dans le *Journal* même *de l'agriculture*. Mais le rédacteur, en consentant à cette insertion, s'était réservé le droit, dont il usa, de joindre des observations au travail de Baudeau. Or, il paraît que ces observations, quoique très courtes, produisirent sur l'esprit de ce dernier, qui cherchait la vérité de bonne foi, une impression telle, qu'avouant s'être engagé dans les voies de l'erreur, il déclara de suite vouloir se rattacher à la doctrine de Quesnay. En effet, dès 1767, lorsque le crédit des partisans du système mercantile fut parvenu à éloigner Dupont de Nemours de la rédaction du *Journal de l'agriculture* et à fermer cette feuille à toute manifestation des nouvelles doctrines économiques, Baudeau leur offrit un refuge dans ses *Éphémérides du citoyen*[1] ».

Baudeau mourut vers 1792; ses facultés intellectuelles s'étaient altérées dans les dernières années de sa vie. Fiévée qui l'a beaucoup connu dans sa vieillesse a donné des détails circonstanciés sur les premières atteintes de son mal. « Il fut dit-il, longtemps traité chez lui, puis transféré dans une maison de santé où il périt en se jetant par une fenêtre[2] ».

Voici les titres des principaux de ses écrits:

Idées d'un citoyen sur l'administration des finances du roi. Paris, 1763, in-8, 3 vol. —

1. V. E. Daire, *Introduction aux œuvres de Baudeau. Collection des principaux économistes* (Guillaumin). *Physiocrates*. IIe partie, pages 646 et 647.

2. *Correspondance* et relations de J. Fiévée avec Bonaparte. Paris, 18[illegible], t. I, p. [illegible].

Lettres sur les émeutes populaires que cause la cherté des grains et sur les précautions du moment. Paris, 1768, in-8. — *Lettres d'un citoyen sur les vingtièmes et autres impôts.* Amsterdam, 1768, in-8. — *Première introduction à la philosophie économique, ou analyse des États policés.* Paris, 1771, in-8. Inséré dans la *Collect. des princ. Écon.*, de Guillaumin. *Physiocrates*, 2e partie, page 657, le plus remarquable et le plus important des écrits de Baudeau : c'est une explication du système de Quesnay.

Les *Éphémérides du citoyen* ou *Chronique de l'esprit national*. Ce célèbre recueil fut d'abord une publication hebdomadaire, dont il existe 6 cahiers ou volumes in-12. Plus tard il devint mensuel et changea son titre en celui de *Bibliothèque raisonnée des sciences morales et politiques.*

En mai 1768, l'abbé Baudeau abandonna la direction de sa revue à Dupont de Nemours. Il ne cessa pourtant pas d'y écrire jusqu'à la suppression, *par ordre*, de cette publication, qui eut lieu en mars 1772. La collection complète est composée de 63 volumes in-12, non compris les 6 volumes mentionnés plus haut.

En 1774, l'abbé Baudeau profita de l'avènement de Turgot au ministère pour ressusciter son journal, qui parut sous le titre de *Nouvelles Éphémérides économiques* ou *Bibliothèque raisonnée de l'histoire, de la morale et de la politique.* Cette nouvelle publication périodique se soutint jusqu'à la retraite forcée de Turgot. Les *Nouvelles Éphémérides* ont duré de décembre 1774 à juin 1776, et comme il paraissait une livraison par mois, cela fait 19 numéros in-12.

La lecture des *Éphémérides* n'était pas dédaignée par Voltaire et l'on peut voir, dans sa *Diatribe* à leur auteur, l'un de ses plus spirituels et de ses plus judicieux pamphlets, quel parti il en tira pour prêter le secours de sa plume à Turgot, lors de l'émeute du mois de mai 1775.

Voici quelques-uns des principaux articles insérés dans ce recueil :

ANNÉE 1767. — *Analyse du gouvernement des Incas du Pérou*, par Quesnay, qui a encore fourni : *Despotisme de la Chine* (sous le pseudonyme de M. A...) et *Lettre de M. Alpha, maître ès-arts, sur le langage de la science économique.* — *De l'origine et de la nécessité des hérédités foncières.* — *Du faste public et privé, vrais principes du droit naturel* (publié séparément sous le titre d'*Exposition de la loi naturelle.* Paris, 1767, in-12). — *Dissertation sur la non-productivité de l'industrie*, et plusieurs articles sur le commerce des grains, dus, ainsi que les précédents, à l'abbé Baudeau.

ANNÉE 1768. — *Lettre d'un fermier et d'un propriétaire*, par Quesnay. — *Explication du Tableau économique* (travail commencé en 1767 et terminé en 1770 ; publié ensuite séparément. Paris, 1776, in-8), reproduit dans la *Collect. des princ. Écon.* de Guillaumin). L'abbé Baudeau a en outre fourni cette année un grand nombre d'articles sur les grains, la farine, etc., sous le titre d'*Avis au peuple*, etc. — *Physiocratie, ou Constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain*, par Dupont de Nemours. — Aux *Doutes adressés aux philosophes économistes sur l'ordre naturel et essentiel des sociétés*, par l'abbé de Mably, Dupont répondit par *les Doutes éclaircis, ou Réponse à l'abbé de Mably.* — *Lettre à M. de Saint-Péravy*, contenant l'analyse et la réfutation de l'*Essai analytique sur la richesse et l'impôt*, de M. de Graslin, etc., etc. — *Mémoire sur les effets de l'impôt indirect relativement au revenu des propriétaires de biens-fonds, qui a remporté le prix proposé par la Société royale d'agriculture de Limoges en 1767*, par Saint-Péravy. — *De la richesse et de l'industrie*, et autres articles d'auteurs divers, parmi lesquels nous remarquons une polémique sur la *Physiocratie.*

ANNÉE 1769. — Plusieurs *Avis au peuple* sur la cherté du pain, et des *Lettres à l'abbé G.* (Galiani) *sur ses dialogues anti-économistes*, par l'abbé Baudeau. Le même a encore écrit une série de *Lettres sur la stabilité de l'ordre légal.* Dans ces Lettres, il examine le rapport des dépenses avec la population, l'agriculture, l'industrie, le commerce, les richesses d'une nation, etc. — *De l'administration des chemins.* — *Mémoires sur les finances de l'Angleterre, depuis le commencement de la monarchie*, et plusieurs autres, de Dupont de Nemours. — *Canaux navigables*, etc., par Linguet. — *Comparaison des divers projets pour donner de l'eau à la ville de Paris*, etc. — *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*, par Turgot. — *Comparaison du revenu des terres à différentes époques.* — *Discours d'ouverture du cours d'économie politique* de Beccaria (prononcé le 9 janvier 1769). — *Du rétablissement de l'impôt dans son ordre naturel.* — *Du commerce de la compagnie des Indes*, et plusieurs autres articles de divers auteurs.

ANNÉE 1770. — *Lettres sur l'état actuel de la Pologne et sur l'origine de ses malheurs.* — *Lettre à M. Béardé de l'Abbaye* sur sa critique prétendue de la science économique. — *Première introduction à la philosophie économique*, etc., de l'abbé Baudeau. — Continuation des Mémoires de Dupont de Nemours sur l'*histoire des finances de l'Angleterre*, etc. — *Leçons économiques*, par *l'Ami des hommes* (le marquis de Mirabeau). — *Essai sur les principes des finances.* — *Comparaison du prix de l'impôt et de celui des denrées dans le siècle dernier et dans*

l'encouragement de celui-ci. État des chartes, dans les 104 ans écoulés depuis 1670, etc. Une série de dispositions législatives à introduire en faveur de l'économie agricole, par exemple : *Abolition du droit de parcours*, etc., etc. — *Lettres économiques*, etc. en réponse aux *Doutes* de l'abbé Galiani. — *Théorie du luxe*, etc. — *Mémoires concernant la viande de boucherie.* — *Abolition de la ferme générale dans les duchés de Milan et de Mantoue.* — *Traité historique et économique des communaux*, etc., et autres articles de divers auteurs.

ANNÉE 1771. — *Avis économiques aux citoyens éclairés de la république de Pologne* sur la manière de percevoir le revenu public, par l'abbé Baudeau. — *Du principe commun à tous les beaux-arts et de leurs rapports avec l'utilité publique.* Fragment d'un ouvrage intitulé : *Éléments de philosophie économique*, par Dupont de Nemours. — *Opérations faites pour l'amélioration de la culture et pour la réforme de l'impôt dans les États* par le margrave de Bade-Durlach. — *Nouvelle preuve de l'économie qu'on trouve à faire les chemins à prix d'argent et sans corvées.* — *Traité de la circulation et du crédit.* [illegible] — *Mémoire économique sur les pommes de terre* et autres articles d'agriculture, par divers auteurs.

ANNÉE 1772 (3 mois ou livraisons). — *Abrégé des principes de l'économie politique*, par le margrave de Bade.

En outre, la suite de plusieurs Mémoires commencés dans les numéros précédents, des analyses d'ouvrages, etc., par des auteurs divers.

NOUVELLES ÉPHÉMÉRIDES ÉCONOMIQUES. — Décembre 1774. (Numéro-programme.) *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*, par Quesnay (reproduit dans la *Collect. des princip. Économ.*). — *Questions sur le plan d'impositions soi-disant économiques*, par l'abbé Baudeau. — *Règlement de l'État du roi concernant la liberté d'imprimer*, donné à Stockholm le 26 avril 1774, et autres articles sur la Suède.

ANNÉE 1775. — *Éloge funèbre de M. François Quesnay*, par M. le marquis de Mirabeau. — *Réfutation d'une lettre apologétique sur les corvées.* — *Mémoire instructif sur les droits perçus ci-devant pour le poisson de mer*, etc. — *Lettre à M. Necker sur son Éloge de Colbert.* — *Le profit du peuple et le projet* [illegible] critique de l'impôt du sel, des boissons et du tabac). — *Mémoires sur l'histoire des finances et du commerce de France*, etc., etc., par l'abbé Baudeau. — *Éclaircissements demandés à M. N. Necker*, par Dupont de Nemours. — *Mémoires historiques sur le monopole du blé, sur les disettes, sur le prix des grains*, etc. *Essai sur l'abus des privilèges*, etc., par le président Bigot de Sainte-Croix. (L'ouvrage de Bigot de Sainte-Croix, sur la liberté du commerce et de l'industrie et sur les corps de métiers, est inséré *in extenso*.) — *État actuel de l'agriculture anglaise*, d'après des extraits de l'ouvrage d'Arthur Young. — *Réflexions d'un citoyen sur l'administration économique des grandes villes et particulièrement de la ville de Lyon.* — *État du commerce et des manufactures en Italie.* — *État du commerce de la Grande-Bretagne*, etc., etc., par divers auteurs.

ANNÉE 1776. — *Mémoire sur la caisse de Poissy. Observations à M. l'abbé de Condillac* sur son livre : *Du commerce et du gouvernement. Mémoire sur les affaires extraordinaires faites en France pendant la dernière guerre* (de sept ans), par l'abbé Baudeau.

Les auteurs qui ont cité les *Éphémérides* n'ont parlé que des deux séries précédentes, dont l'une se termine en 1772 et l'autre en 1776. Mais il paraît que douze ans plus tard on a cherché à faire revivre ce recueil, puisque l'on trouve à la Bibliothèque nationale trois mois ou trois livraisons intitulées: *Nouvelles Éphémérides économiques* (Paris, Onfroi et Royer), portant la date de 1788. Nous n'avons pu découvrir aucune indication précise sur le nom de son directeur ; cependant l'absence de travaux de Dupont de Nemours occupé ailleurs à cette époque, et surtout l'article suivant, inséré dans la livraison du mois d'avril, semble nous autoriser à attribuer cette tentative à l'abbé Baudeau. Voici le titre complet de cet article : *Preuves du fait que Colbert n'a point créé ni amélioré, mais détérioré les arts et le commerce en France, adressées au mois de septembre 1775 à M. Necker, qui n'y a point encore répondu.* On sait que l'abbé Baudeau avait adressé une Lettre à Necker sur son *Éloge de Colbert*. Quoi qu'il en soit, voici quelques-uns des principaux articles insérés dans ces numéros de l'année 1788 :

Introduction de Sully dans l'ancien conseil des finances, suivi d'un grand nombre de lettres échangées entre Henri IV et Sully, continué dans les numéros suivants. (Ce travail vient corroborer l'opinion émise plus haut, puisque l'abbé Baudeau a été l'éditeur des Mémoires de Sully et qu'il a publié des Recherches sur ce ministre.) — *Mémoire concernant les marques sur les cuirs*, présenté à l'assemblée des notables en 1787, par M. Beaulieu. — *Questions fondamentales d'économie politique.* — *Recherches sur l'origine des impôts* (Impôts établis par les Grecs, par les Romains). — *De l'influence des bonnes mœurs en agriculture*, etc., par le marquis de P.....

BAZARD (Saint-Amand). Né à Paris, le 19 septembre 1791 ; mort le 29 juillet 1832 à Courtry, près Montfermeil. L'un des prin-

cipaux fondateurs du carbonarisme en France et plus tard, avec M. Enfantin, chef de l'école saint-simonienne. Bazard remplissait d'abord un emploi assez modeste à la préfecture de la Seine; mais sa participation aux sociétés secrètes l'obligea de le quitter. Plus tard, il prit part à la rédaction du *Producteur* (du 1er octobre 1825 à décembre 1826, 5 vol.), de l'*Organisateur* (août 1828 à 1830) et du *Globe* (1831, etc.). Le second volume de l'*Exposition de la doctrine saint-simonienne* est également de lui. A l'occasion de la scission qui s'établit au sein de la secte, Bazard, qui avait jusqu'alors été le principal auxiliaire d'Enfantin, complétant par une méthode scrupuleuse sa puissante inspiration, se décida à publier contre lui le manifeste suivant : *Discussions morales, politiques et religieuses*, 1re partie, 20 janvier 1832, in-8 de 30 pages.

On doit encore à Bazard une traduction estimée de la *Défense de l'usure*, de Bentham. Cette traduction, à laquelle il avait ajouté une introduction, a été reproduite dans le tome XV de la *Collection des principaux économistes*, de Guillaumin.

BEAUMONT (Jean-Louis Moreau de), né à Paris le 28 octobre 1715, mort au Mesnil le 22 mai 1785, fut avocat dès l'âge de dix-neuf ans, plaida plusieurs causes avec éclat; conseiller au parlement en 1736, maître des requêtes en 1740, puis président du grand conseil en 1746, intendant de Poitiers en 1747, de Franche-Comté en 1750, de Flandre en 1754, il fut enfin nommé intendant des finances en 1756. En 1760, il fut commissaire du roi à la compagnie des Indes; en 1765, il fut chargé de terminer la liquidation des dettes de Lorraine. — Ce fut vers cette époque que Moreau de Beaumont écrivit les *Mémoires concernant les impositions et droits en Europe*, ou *Mémoires concernant les impositions et droits, qui ont lieu dans les différents États de l'Europe*. Il s'agissait alors de réformer en France le système d'impôts. Le roi avait nommé une commission pour assister à la lecture des Mémoires qui devaient être présentés sur la question par les cours souveraines et par un certain nombre de financiers. Moreau de Beaumont composa ses mémoires pour les porter devant cette commission. Celle-ci ne fut jamais formée, mais le roi voulut que l'œuvre de Beaumont fût imprimée; il lut l'œuvre et admit l'auteur au conseil royal.

Les *Mémoires concernant les impositions et droits en Europe* furent donc imprimés par l'Imprimerie royale (Paris, 1768, 4 volumes in-4). Une nouvelle édition a été publiée, de 1787 à 1789, par les soins de Mr Poullin de Viéville, avocat au parlement de Paris.

Cette édition comprend 5 volumes in-4. Le premier de ces volumes est composé, chose remarquable pour l'époque, des résultats d'une enquête faite sur le système d'impôts de 32 États étrangers par les soins des ambassadeurs et ministres du roi. Les trois volumes suivants comprennent une analyse très complète, mais assez diffuse, des différents impôts perçus en France. Le cinquième volume, publié en 1789, comprend les suppléments de l'éditeur qui remettent l'ouvrage au courant de la législation.

L'ouvrage de Moreau de Beaumont est donc une œuvre considérable, mais elle manque de méthode : « Cette publication, a dit M. R. Stourm, devrait, par son étendue et son caractère officiel, occuper le premier rang parmi celles qu'on doit consulter. Mais les recherches y sont peu attrayantes. Les paragraphes s'y succèdent, nombreux et uniformes, noyant les dispositions essentielles au milieu de faits secondaires ».

Bibliographie des finances au XVIIIe siècle, *Annales de l'École des sciences politiques*, 1886.

BEAUX-ARTS. — Il faut réellement un peu d'abnégation pour accepter la tâche de rechercher, en quelques pages, ce que sont les Beaux-Arts au point de vue de l'économie politique. C'est s'enquérir des limites de ce qui n'en a pas; c'est tenter d'isoler des opérations de l'esprit humain et de la nature, qui se confondent et se pénètrent. Un tel travail est la conséquence du malheureux esprit de spécialité qui nous étreint et nous abaisse, au fur et à mesure que le bagage des connaissances humaines devient plus lourd à porter. Plus nous nous instruisons, plus nous nous éloignons des divines perceptions de l'unité du monde. Il nous faut ranger nos connaissances en une foule de sciences, nous y parquer et, y étant absorbés, détourner nos regards du sublime ensemble.

L'Économie politique observe la nature, mais elle étudie également l'homme; elle doit être exacte et positive, mais point assez pour ne pas être obligée de compter avec la morale et avec l'homme tout entier. Ce double objet étant accepté, où peut-on placer ses bornes? La science de l'origine, de la formation, de la distribution et de la circulation des richesses ne confine-t-elle pas étroitement à la science morale de l'emploi des richesses, puisque selon ce que sera cet emploi, ces richesses peuvent être bienfaisantes ou malfaisantes, s'accroître ou disparaître? Ainsi, dans les beaux-arts, qui exploitent sous des formes matérielles le monde des sentiments, il est aussi subtil que malaisé de trouver le point exact où ils exercent une action certaine sur

le travail humain, par conséquent sur la production et la richesse, que de déterminer la valeur de cette action. Il faut croire d'abord que, pour compléter la grande synthèse du vrai, du beau et du bien, il convient d'y ajouter l'utile, qui représente les nécessités matérielles de la vie. L'utile lui-même se rapporte au beau, puisqu'il contient en lui des éléments d'ordre, d'harmonie, d'agrément, et que c'est ainsi qu'on a pu dire que la beauté n'était peut-être qu'une harmonie entre la forme et sa destination. Mais cette définition ne pourrait-elle pas également s'appliquer à l'utilité? Au fond, l'Economie politique est la détermination de ce qui est vraiment utile; la masse des utilités acquises devient la richesse. Soit donc que l'on se place au point de vue supérieur où tout participe de tout, soit que l'on ne considère que l'appropriation des choses aux besoins de l'homme, il semble que la question de la valeur économique des beaux-arts est en soi assez vague et de discussion vaine.

En effet, cette valeur économique est démontrée par l'évidence : d'abord, par ce fait que les beaux-arts plastiques, architecture, sculpture et peinture, créent des œuvres matérielles et durables qui font partie du capital universel; que la musique à un moindre degré est productrice, quand ce ne serait que par les industries nombreuses qu'elle suscite. La danse seule, quoique représentant un certain travail, ne donne que des résultats éphémères. La valeur pour l'utilité des beaux-arts apparait en cet autre fait, que le beau augmente le prix des choses; qu'autrement parler, le beau ajoute du prix au travail. L'idéal économique de l'industrie serait de faire beau, bien et bon marché, puisque le bon marché est l'expression de l'utilité la plus largement satisfaite. Mais le bon marché est relatif; le beau imprimé à l'objet ou bien en change justement le prix, ou mis en concurrence avec ce qui n'est pas aussi beau, facilite la vente à prix égal. Enfin, il est à observer, que tout objet sorti de la main de l'homme porte une empreinte d'art, que l'art s'y incorpore à un degré quelconque, depuis l'objet rudimentaire n'en portant que la trace la plus faible et la plus grossière, jusqu'à celui ou l'âme d'un grand artiste fait parler à la matière un langage surhumain. Tout notre travail porte en lui une parcelle, souvent impondérable, de notre sentiment. On peut donc affirmer que l'art et le travail sont inséparables, que si le travail est la source de la richesse, l'art ne cesse de l'alimenter.

Ainsi, la véritable question économique en matière de beaux-arts, est moins d'en reconnaitre la valeur et l'utilité que de rechercher comment on peut en tirer parti. A cet égard, il faut placer hors de son examen les hautes manifestations des arts qui échappent complètement à la volonté générale. C'est-à-dire qu'il est impossible à l'instruction publique la mieux ordonnée, à la civilisation la plus délicate, de procréer des artistes supérieurs, pas plus que de grands poètes. C'est en cela qu'on peut répéter que l'esprit souffle où il veut. On ne saurait soutenir au reste qu'un Phidias ou un Michel-Ange puissent avoir une influence appréciable sur le développement de la richesse; d'autant plus que l'apparition d'un grand génie dans l'art est en même temps le signe d'une decadence inévitable. C'est le patrimoine moral de l'humanité, le plus précieux de tous, que ces merveilleux esprits augmentent. Il faut nous résigner à abaisser notre point de vue dans ce sujet; la partie de l'art qui influe sur la production et sur la richesse, est surtout celle de l'art adapté aux objets usuels. Les monuments, les tableaux, les statues, les médailles, les gravures font partie du capital; mais le plus grand nombre de ces œuvres ont perdu leur puissance reproductive ou de circulation. Les édifices publics et les musées constituent des biens de main morte, qui iront sans cesse en s'accroissant. Une partie seulement des capitaux de provenance artistique est mise en circulation et constitue un commerce important. Mais l'art beaucoup plus modeste, l'art qui pénètre partout, c'est-à-dire celui qui s'ajoute aux objets de consommation, est celui dont il faut surtout tenir compte en économie politique, parce que c'est celui qui par sa puissance universelle de pénétration augmente le plus la valeur de la production et aide à son écoulement.

En elle-même, et sans que cela soit en contradiction avec ce que nous venons de dire sur le peu d'influence pratique des grands génies artistiques, la distinction, d'usage courant, établie entre l'art pur et l'art industriel, est fausse au point de vue de la philosophie de l'art; elle est moins inexacte pour l'intelligence et la pratique des choses. Il fallait bien exprimer que l'art industriel est comme un art d'appoint, puisque les exigences de l'emploi donneront toujours une certaine prépondérance à la matière sur le pur sentiment qui guide l'artiste. C'est celui qu'il importe aux économistes d'observer, et d'observer à notre époque.

Il est à remarquer que l'art se mêlant à la production industrielle ne suit pas toujours les inspirations de l'art pur. Cependant, d'une manière générale, on peut dire que jusqu'à notre temps l'artiste se confondant très souvent avec l'artisan, l'union était étroite entre les divers arts et on pouvait dire avec plus

de sûreté que de nos jours : *artis mille species, ars una*. Le potier de l'Attique, l'imagier du moyen âge, l'artisan de Florence puisaient, à leur humble manière, dans le même trésor d'idées et de sentiments que ceux qui décoraient de leurs grandes œuvres le Parthénon, le Campo Santo ou le Baptistère. C'est qu'il y avait alors une intelligence générale de l'art, qui a disparu dans ce siècle, probablement à cause de l'avènement de la grande industrie, amenant avec elle la division du travail. Nous sommes loin du moment où une marchande d'herbes d'Athènes reconnaissait Théophraste à son accent étranger et applaudissait Sophocle; où le peuple de Florence portait en triomphe une madone de Cimabué. Le sentiment artistique est devenu dans notre siècle tout à fait individuel ; le dilettante qui comprend tout et goûte tout coudoie, dans la société soi-disant cultivée, le Philistin le plus épais. C'est pour ces deux causes qu'on n'a point exigé des producteurs industriels qu'ils mettent leurs œuvres en harmonie avec le sentiment des artistes.

Jusqu'au XVIIIe siècle, la manière de sentir des peintres et des sculpteurs se retrouve dans le mobilier, le vêtement, les armes, les joyaux, les moindres ustensiles. De notre temps, quelle incohérence! A part l'influence du peintre David sur le mobilier néo-grec du premier Empire, on ne peut pas retrouver trace d'union entre l'art et l'industrie au XIXe siècle

Pendant que de 1820 jusqu'en 1860, par exemple, la peinture française brillait d'un éclat de Renaissance, nous subissions dans l'industrie une période de mauvais goût, telle qu'il ne s'en est jamais présentée de pareille dans l'histoire. Un fauteuil ou un lit de la Restauration, le « gothique troubadour », une pendule Louis-Philippe, une porcelaine de Sèvres de la célèbre madame Jacotot, resteront toujours au nombre des objets de l'imagination industrielle la plus sotte et la plus tristement comique qui se soit jamais donné carrière. Et si l'on est réduit à parler ainsi de la France, que dire des produits étrangers? C'était le mauvais dans le pire. Les artistes les plus originaux sacrifiaient à ce goût atroce lorsqu'ils voulaient composer pour l'industrie ; l'œuvre du grand sculpteur Barye offre à cet égard des enseignements trop clairs. Dans notre siècle, l'art pur semble né de sentiments intraduisibles pour l'art appliqué. Notre art appliqué ou industriel, qui a subi depuis vingt années une transformation remarquable, est en réalité issu de la critique. Ce sont les beaux travaux de l'école romantique, des Mérimée, des Vitet, des Viollet-le-Duc, des Didron qui ont imposé le respect des arts anciens et qui, en les faisant comprendre, ont créé cette légion de chercheurs et d'amateurs lesquels, à leur tour, ont influé sur la production industrielle et l'ont ramenée aux bonnes méthodes, aux meilleurs styles, aux règles éternelles de la composition. Cette première et grande révolution s'est donc faite, que de révoltante au point de vue de l'art, la production industrielle s'est montrée bonne imitatrice des temps passés. Il s'agit de lui faire franchir maintenant le plus haut degré, de la faire vivre de sa vie propre : c'est-à-dire de l'amener à être originale.

Ce serait l'heure de demander à ce siècle finissant, de ne pas mourir sans avoir trouvé son style. La critique règle et ramène l'esprit aux sources et aux bons principes, mais elle ne peut enflammer, donner la passion et la vie. C'est par l'architecture que devrait se créer le style du XIXe siècle. Les charmantes variations exécutées sur le fer et la brique associés, dans les palais jumeaux de l'Exposition de 1889, sont-elles le premier cri d'un art nouveau-né? L'art industriel de ces temps est, à vrai dire, tourmenté par un terrible ennemi du style; c'est la nouveauté, la mode, en tout de plus en plus mobile, stimulant incomparable pour l'importance de la production, mais qui est au fond le grand obstacle à la création d'un style, lequel ne pouvant sortir que de profonds sentiments et de réflexions prolongées, doit être durable pour cela même. C'est pourquoi la voie originale que les industries mélangées d'art doivent s'ouvrir sera peut-être moins celle d'un style très personnel que celle de l'emploi de formes et de couleurs constamment renouvelées. C'est ainsi qu'on satisferait à la fois le besoin inquiet de la nouveauté et qu'on éveillerait d'autres sentiments. Pourquoi toujours reproduire l'acanthe, parce qu'elle a été aimée des Grecs de Corinthe, ou le chardon parce qu'il a été l'un des motifs de décors préférés du moyen âge? C'est en puisant au réservoir insondable de la nature organique et inorganique que nos industries d'art trouveront des trésors ignorés de formes et de couleurs. Tout l'art merveilleux des Arabes est sorti de quelques combinaisons géométriques. La moire chatoyante n'est que l'imitation des nœuds d'un bois fendu.

Puis, il faut y insister, la plus grande cause de désunion entre l'art et l'industrie, c'est la division du travail. Cette loi économique, si bienfaisante et si féconde pour l'étendue de la production, engendre l'infériorité de nos arts industriels, parce que la division du travail est la suppression ou à tout le moins la diminution de la personnalité :

toute œuvre d'art, petite ou grande, ne vaut que par le sentiment personnel qui l'a animée.

Il est donc probable que, vu l'accroissement de nos connaissances qui obstrue notre imagination de formes anciennes et développe notre sens critique au détriment de notre sens inventif; vu la mobilité de nos goûts servie par la rapidité et la souplesse de nos industries, un nouveau style ne sera pas créé. Pour avoir un nouveau style, il faudrait se donner le loisir de penser et de sentir fortement, afin d'exprimer de la même manière. L'art industriel devra donc vivre de ces recherches incessantes dont il vient d'être parlé, et vivre aussi par le goût. Le goût, qui est la menue monnaie de l'art, est très précieux, parce qu'il peut être conservé. Il semble que le goût soit vraiment une fleur de France, une fleur des climats tempérés de l'esprit, parce qu'il procède du sens commun et qu'il représente une certaine mesure dans le rendu des choses. Il correspond à la hauteur modérée de notre esprit artistique. Ne nous étant jamais élevés jusqu'au génie, si ce n'est dans l'architecture gothique, nous n'avons jamais connu la décadence sans arrêt et sans remède de la Grèce et de l'Italie. Il est remarquable, qu'à part l'éclipse que nous signalions tout à l'heure, la France, par son goût bien équilibré, ait su se maintenir à la tête des nations dans toute la production des œuvres où l'art prend sa place.

Le goût est une grande richesse, qui rapporte beaucoup et qui coûte peu, richesse ou monopole qui n'est point tout à fait naturel, car il a brillé et s'est éteint chez maintes nations de l'Orient et de l'Occident, tandis que nous le voyons au contraire se fonder chez des peuples tels que l'Angleterre et les États-Unis, que nos préjugés nous montraient comme devant y être le plus réfractaires. Un enseignement et une éducation bien dirigés peuvent beaucoup pour le fomenter ou le maintenir. Ils n'y suffisent pas cependant, car nous voyons que toutes les ressources de la pédagogie la plus intense et la mieux ordonnée, appuyée sur des Musées intelligemment disposés, n'ont pu réussir à donner du goût à l'Allemagne contemporaine.

Il nous faut maintenant, ainsi que dans toute question économique, apprécier l'intervention de l'État. Comme en beaucoup d'autres choses, il convient de montrer un scepticisme marqué touchant l'efficacité de la protection et de la direction de l'art par l'État. Ce qu'on appelle, souvent par antiphrase, l'encouragement officiel des arts s'est rarement pratiqué au profit des véritables artistes; il est, dans tous les cas, sans influence sur leurs œuvres. Les plus beaux monuments, le Parthénon, les cathédrales gothiques, ont été érigés par des associations. L'art de cour et l'art officiel méritent leur pauvre réputation. Léon X recevait les lumières d'art de son temps et ne lui en donnait pas. Louis XIV admirait Lebrun et méprisait Rembrandt. En notre organisation administrative, il serait cependant difficile de supprimer toute immixtion de l'État dans le développement des arts. L'État paraît avoir en cela deux fonctions: enseigner, et protéger ce que l'individu ne peut pas protéger.

L'enseignement des arts n'est qu'une branche de l'enseignement d'État. La liberté de l'enseignement est une liberté nécessaire, mais si l'on concède à bon droit que l'enseignement public doit subsister comme un point stable dans le monde mouvant des associations et des individus qui instruisent, l'enseignement public des arts est aussi justifié que les autres. En art, l'école est un mal nécessaire; elle sera toujours au-dessous de l'atelier, où l'artiste et l'artisan d'autrefois étudiaient et pratiquaient sous l'œil du vrai maître, du maître complet. C'est pourquoi l'école de notre temps ne peut être que limitée dans son action, et est destinée surtout à apprendre la science du dessin par tous ses procédés, se proposant de préparer d'une manière générale à toutes les applications, aux professions et non d'être l'apprentissage des professions. En France, la belle école nationale des arts décoratifs est un modèle du genre. On ne devient pas artiste, mais on devient dessinateur; on peut apprendre à dessiner comme à écrire. L'enseignement simplifié du dessin convient à tous et peut donner une grande force aux travailleurs de l'industrie. Il appartient à l'État de faire que le dessin ne soit plus considéré dans l'enseignement public comme un art d'agrément, mais bien comme l'une des connaissantes fondamentales chez un peuple industriel.

L'Économie politique peut concéder à l'État une autre fonction dans la production artistique; à savoir d'encourager et de soutenir certaines œuvres exceptionnelles; en d'autres termes, de faire pour l'art ce que l'individu ne peut pas faire. Tel est le rôle bienfaisant de l'État lorsqu'il conserve [1] les monuments historiques, lorsqu'il accroît les Musées, lorsqu'il soutient avec intelligence les grands arts, peinture murale et grande sculpture, que dans l'état de nos mœurs, de nos demeures mesquines, de nos domiciles changeants, les par-

1. Mais seulement lorsqu'il conserve, en entretenant et réparant à temps les monuments menacés, non lorsqu'il rebâtit de toutes pièces ceux qu'il a trop longtemps négligés, achevant pour cela de détruire des fragments de la plus haute valeur.

ticuliers sont obligés de délaisser. A notre époque, c'est aux associations et aux collectivités, et aux plus grandes de toutes, les Églises et les États, qu'il revient de favoriser les créations de l'art dans ce qu'il a de plus haut et de plus pur. L'Église paraît avoir perdu depuis longtemps le sens artistique; il est bon que les encouragements de l'État aillent là où ils peuvent être efficaces ou indispensables.

L'action de l'État est douteuse, lorsqu'elle se répand en subventions théâtrales et en acquisition des œuvres d'artistes vivants, autres que celles qui viennent d'être désignées. Les théâtres ne sont point ouverts gratuitement comme les Musées; les subventions puisées dans le produit de l'impôt y sont dépensées au profit de quelques-uns. En Angleterre et aux États-Unis, les théâtres lyriques n'ont pas moins d'éclat qu'en France; ce sont les spectateurs, et non point le Trésor, qui en font tous les frais.

De même, les achats des œuvres d'artistes vivants opérés par l'État sont faites pour exciter une certaine défiance. En France, d'une manière générale, l'État a presque toujours négligé d'acquérir à temps les œuvres des grands artistes du siècle et, sous la pression des sollicitations, il a su multiplier les encouragements à tous ces artistes médiocres dont on répartit ensuite les toiles entre les musées de province. Encore une fois, pour tout ce qui peut être acquis par les particuliers, il vaut mieux laisser faire l'opinion publique qui a généralement plus d'esprit que l'État.

Une seule ingérence de l'État en matière artistique doit être formellement repoussée; c'est celle de l'Etat producteur d'art industriel. L'Etat se faisant industriel représente le plus haut degré de la protection, car il cherche à faire à grands frais, à l'aide des deniers publics, des produits pour lesquels la concurrence est supprimée. Lorsqu'il n'existait aucune liberté de commerce et que les nations se disputaient le monopole et les secrets de certaines industries supérieures, on comprend que les princes aient souvent voulu, à l'aide de privilèges ou bien en les exploitant personnellement, implanter des industries de haut luxe. Telle est l'origine des industries d'État, qui devaient disparaître avec la grande industrie et la liberté. C'est seulement en France que subsistent de pareilles entreprises; nous avons encore les Gobelins, Beauvais et Sèvres.

A notre époque, l'État, industriel d'art, n'a que certaines excuses à faire valoir: c'est qu'il conserve des arts que nul autre que lui ne peut conserver, c'est qu'il fait mieux que l'industrie privée et qu'il lui donne la vraie direction et les beaux exemples. Mais il faillirait dans cette démonstration.

Les Gobelins et Sèvres étaient à leur origine comme des annexes de la maison royale, dont ils rehaussaient la splendeur; ils ont perdu cette raison d'être. Leurs premiers produits étaient parfaits, grâce à la réunion des meilleurs artistes du temps qui les exécutaient; mais la routine et la sécheresse administratives ont bien vite pris le dessus; il est impossible d'accorder dans notre siècle aucune supériorité aux prétendus chefs-d'œuvre de Sèvres et des Gobelins, qui n'ont pour eux que des qualités de matière ou d'exécution minutieuse qui ne sont point à imiter. Nos manufactures nationales sont devenues, à vrai dire, des superstitions nationales; elles n'ont eu qu'une influence mauvaise sur la fabrication courante et sur le goût de la nation, en proposant à notre admiration des œuvres sans âme ne témoignant que de préciosité, d'adresse et de patience, et étant en outre généralement conçues contre toutes les lois du décor. Depuis cent ans, l'art des Gobelins consiste à exécuter à grands frais et en « trompe-l'œil » des copies de tableaux médiocres. L'original vaudrait 3 ou 4,000 francs; reproduit en tapisserie, il revient à l'État à 30, 40,000 francs et plus. Les Gobelins copient des peintures; qui ne sait que la peinture et la tapisserie ont des emplois, c'est-à-dire des lois tout à fait différentes? Sèvres a suivi la même voie; son exécution est mièvre, ses produits impropres à l'usage. Sa mission a consisté à diriger longtemps le goût public sur des paysages peints en perspective au fond des assiettes, ou sur des tableaux transportés sur la panse d'un vase et ainsi déformés. Si l'on y a fait quelques progrès, c'est par l'impulsion venue du dehors. Encore une fois, aucune personne compétente en France ne voudrait affirmer que les Gobelins et Sèvres importent à l'intérêt de l'art national; aucune de ces personnes qui ne sache que les grands artistes industriels du pays se trouvent dans l'industrie libre. Loin d'être des écoles d'art industriel, ou bien une sorte de conservatoire pour certaines industries, c'est surtout parce que les manufactures nationales donnent des exemples funestes de production inutile, de grand prix et de mauvais style, qu'on doit souhaiter leur suppression progressive. L'expérience est d'autant plus complète que, pendant ces dernières années, leur direction en a été confiée à des hommes éminents qui n'ont pu triompher des vices qu'entraîne l'industrie d'État. L'exposition de 1889 montre qu'ils n'ont rien pu changer dans la production de nos manufac-

tures nationales, qui garde son caractère de richesse froide et étriquée. Une pièce de céramique de l'atelier de M. Deck conserve sa valeur et le temps lui en donnera une plus grande ; qu'on fasse passer à l'hôtel des ventes une autre pièce de céramique exécutée à Sèvres sous la direction du même M. Deck, et on mesurera la différence. Les produits de nos manufactures nationales sont d'une valeur infime de vente en comparaison de leur coût, même en faisant la part de la cherté de travail, qui est propre à toute œuvre d'État. C'est au reste la pierre de touche pour apprécier les arts industriels contemporains ; leurs objets perdent énormément à la revente, au lieu d'y gagner comme les anciens. Si les manufactures nationales justifiaient leurs prétentions, il ne devrait pas en être ainsi. Voudrait-on faire affronter le feu des enchères à nos tapisseries ou à nos porcelaines officielles ?

Les dépenses de ces établissements sont ainsi fixées pour le budget de 1890 :

Sèvres	[illegible] fr.
Gobelins	[illegible]
Beauvais	[illegible]
	972,320 fr.

dont il faut défalquer environ 80,000 francs pour le produit des ventes au public, effectuées par Sèvres. Cette dépense nette d'environ 900,000 francs serait mieux employée à la multiplication des écoles de dessin, à l'entretien si insuffisant des monuments historiques, à la décoration des édifices publics.

En résumé, il nous faut bien redire en terminant cet article comme à son début, qu'il est malaisé de déterminer et de délimiter l'action et la valeur économiques des Beaux-Arts. Il est certain que l'art est une richesse ; richesse morale et richesse effective. Dans ses manifestations pures, il produit des œuvres qui ont une valeur réelle, valeur non circulante lorsqu'elle se fixe dans le domaine public des musées, valeur de commerce et de circulation lorsqu'elle est possédée par des individus ; valeur qui a la propriété spéciale de croître avec la richesse générale, tandis que la plupart des produits baissent au contraire de prix par les progrès de la science et par l'accumulation du capital. Les œuvres d'art d'un réel mérite ne seront jamais assez abondantes eu égard à la demande croissante qu'en feront les gens fortunés et les jeunes et riches nations comme les États-Unis, qui ont des musées à créer, pour que leur prix soit abaissé ; elles sont le fruit d'un monopole naturel que rien ne peut entamer. Adapté et incorporé au travail industriel, l'art est comme un passe-port charmant pour les produits. Celui qui sait fixer sur son œuvre laborieuse, quelque modeste qu'elle soit, cette empreinte de l'art, quelque légère qu'elle apparaisse, lui donne une valeur plus grande, ou bien une puissance de séduction et de vente plus considérable. Le goût, cette faculté si subtile et si précieuse, est surtout en France l'une des forces du travail. Le jour où notre pays perdrait, avec le goût, son aptitude à marier l'art et l'industrie serait celui de sa véritable décadence économique. Nous devons le cultiver sans cesse, en donnant une bonne éducation à notre jeunesse et à nous-mêmes. Un enseignement du dessin simple, sans ambition, ne s'appliquant pas à engendrer des peintres et des sculpteurs qui se font tout seuls, se proposant de décourager les faux artistes et d'encourager la foule de ces travailleurs qui ont besoin de l'étude des formes et d'exercer de bonne heure leur imagination, rendrait de grands services. Il ne nous est pas permis d'apprécier le rôle moral et social de l'art ; surtout dans une société démocratique, il est désirable que les pures joies qu'il donne, joies qui sortent des sources mêmes de la vie, soient offertes au plus grand nombre d'hommes possible. Les initiatives en sont innombrables, depuis le marbre antique dont la contemplation ravit le penseur, jusqu'aux objets plus aimables et plus riants avec lesquels un art industriel développé peut parer les humbles logis. La vulgarisation incessante des arts, qui amènera peu à peu le public à préférer un objet bien fait et bien décoré à un objet grossier et de mauvais goût, peut être opérée en partie par l'éducation, au grand profit de tous. L'erreur serait de croire que cette éducation ne doit être donnée qu'à la masse qui travaille et à celle qui achète les produits ordinaires. Le progrès général des industries de luxe et de toutes celles où l'art s'allie, même de la moindre manière, dépend beaucoup de l'intelligence et de l'éducation des grands consommateurs, qui se trouvent dans les classes riches et cultivées. C'est leur patronage libre et éclairé qui, de nos jours, doit se substituer à celui des princes et des États et qui, en stimulant la haute production artistique, peut beaucoup contribuer à augmenter le trésor moral et matériel d'une nation.

Ed. Aynard.

BECCARIA (César, marquis de), né à Milan en 1735 ; mort en novembre 1793. C'est le célèbre auteur du *Traité des délits et des peines*. Quoique cet ouvrage soit demeuré son œuvre capitale, on lui doit cependant quelques travaux économiques d'une certaine valeur, qu'il a composés en sa qualité de titulaire de

la chaire d'économie politique à Milan, à laquelle l'avait appelé, en 1768, le gouverneur autrichien de la Lombardie, comte Firmiani, protecteur éclairé des sciences.

Il fut lié avec Verri, Filangieri et plusieurs économistes français, dont il était le digne émule. Selon J.-B. Say, il a analysé le premier les fonctions des capitaux, et remarqué les avantages de la division du travail, dont il est loin pourtant d'avoir aperçu toutes les conséquences.

Comme la plupart des économistes de son temps, qui ne s'appuyaient pas encore sur un corps de doctrine déjà formé, Beccaria mêle quelquefois à des principes très sains des erreurs graves. C'est ainsi qu'il a pu écrire, dans son *Traité des délits et des peines*, ces malheureuses paroles, qu'on est étonné de rencontrer en si bon lieu : « Le droit de propriété, droit terrible, et qui n'est peut-être pas nécessaire. » Paroles d'autant plus étranges qu'il déclare lui-même, dans le chapitre IV de cet ouvrage, « que le but de la réunion des hommes en société a été de jouir de la sûreté de leurs personnes et de leurs biens ».

Ses écrits économiques sont : *Du désordre des monnaies dans l'État de Milan, et des moyens d'y remédier*, 1762. — *Discours sur le commerce et l'administration publique.* (C'est le discours d'introduction au cours professé à Milan.) « Ce discours, dit M. Mac Culloch, n'est digne de l'auteur, ni du sujet auquel il servait d'introduction ; c'est, en vérité, un très pauvre ouvrage » Au contraire, l'ouvrage *Elementi di economia pubblica*, publié pour la première fois en 1804, dans la *Collection des économistes italiens* de Custodi, puis à Milan, en 1821, renferme quelques vérités neuves relativement au temps où il fut écrit (probablement en 1768 ou 1769).

BENOISTON DE CHATEAUNEUF (Louis-François), économiste et statisticien. Né à Paris le 23 mars 1776, mort le 16 mai 1856 ; cousin-germain de Dupont de Nemours, quelques années chirurgien militaire, il entra en 1810 au ministère du Trésor et y resta jusqu'en 1833. A cette date, il devint membre libre de l'Académie des sciences morales et politiques et se consacra uniquement à des études historiques, littéraires et statistiques. Il avait débuté, en 1811, par des fantaisies littéraires sans importance. Le célèbre Poisson le décida à se vouer à la statistique, sujet qu'il a traité sous toutes les formes et dans un nombre important de Mémoires. Citons les principaux :

Recherches sur les consommations de tout genre de la ville de Paris en 1817, comparées à ce qu'elles étaient en 1789. Lu à l'Académie des sciences le 11 janvier 1819. Paris, 1821, in-8. — *Consommation, industrie.* Paris, 1821, in-8. — *Considérations sur les enfants trouvés dans les principaux États de l'Europe.* Paris, 1824. — *De la colonisation des condamnés, et de l'avantage qu'il y aurait pour la France à adopter cette mesure.* Paris, 1827. — *De la fécondité en Europe au commencement du* XIXe *siècle* ; — *Sur la durée de la vie chez les savants et les gens de lettres* ; — *Sur la durée des familles nobles de France* ; — *Sur la longévité des académiciens* ; — *Sur la durée de la vie humaine en Europe*, etc.

E. R.

BENTHAM (Jérémy Bentham), né à Houndsditch le 15 février 1748, mort le 6 juin 1832. Après des succès brillants à l'école de Westminster, puis à Oxford, il étudia le droit. Mais à mesure qu'il se rendait compte de la législation de son pays, il était frappé des contradictions et des iniquités qu'elle comportait. Il se révoltait de plus en plus contre la prétendue perfection de la constitution anglaise ; mais c'était alors une croyance universelle.

Aux premiers clients qui s'adressèrent à lui, il conseilla de s'arranger à l'amiable. Il renonça au barreau pour examiner plus attentivement la législation et les réformes qui lui paraissaient indispensables.

Il publia en 1776 d'une façon anonyme le *Fragment sur le gouvernement.* C'est une brillante discussion des commentaires de Blackstone. L'auteur attaque vivement les doctrines acceptées en jurisprudence et en philosophie. « Ce fut la première publication qui invitât les hommes à s'affranchir de l'autorité et de la sagesse des ancêtres sur le terrain légal. »

On attribua le *Fragment* aux plus grands écrivains de l'époque, mais quand on sut que c'était l'œuvre d'un inconnu, on n'en par la plus.

Bentham s'absorba de plus en plus dans ses travaux et, pendant des années, il accumula les matériaux, il recherchait les limites de la législation, les abus qu'elle présentait, les remèdes à y apporter.

« Dès qu'il eut trouvé les grandes divisions, les grandes classifications des lois, il embrassa la législation dans son ensemble et conçut le vaste projet de la traiter dans toutes ses parties. Il la considéra moins comme composée d'ouvrages que comme formant un ouvrage unique. Il avait sous les yeux la carte générale de la science et avait formé sur ce modèle les cartes particulières de tous ses départements ; aussi le caractère le plus frappant de ses écrits, c'est leur parfaite concor-

dance. J'ai trouvé les premiers, dit Dumont, pleins de renvois à des traités qui étaient simplement en projet, mais dont les divisions, les formes, les idées principales existaient déjà sur des tableaux séparés. »

En 1780, Bentham publia l'*Introduction aux principes de législation et de morale* où il expose la doctrine de l'*utilité*, qui est la base de son système.

Ce principe de l'utilité, *du bonheur du plus grand nombre*, ce n'est pas Bentham qui l'a inventé. Il se plaisait à rendre justice aux hommes qui avaient donné à son esprit cette impulsion.

« Priestley est le premier, à moins que ce ne soit Beccaria, qui apprit à mes lèvres à prononcer cette vérité sacrée : le plus grand bonheur du plus grand nombre est la base de la morale et de la législation ». Mais l'*Esprit* d'Helvétius exerça sur lui une influence encore plus grande.

En prenant le principe fondamental d'Helvétius, Bentham sut éviter les paradoxes dans lesquels ce dernier se perdit et « en se servant du même instrument qu'Helvétius a eu entre les mains et dont il n'a pas su faire usage, il amena des réformes, qui ont sauvé l'Angleterre d'un bouleversement ».

« Utilité, dit Bentham, exprime la propriété ou tendance d'une chose à préserver de quelque mal ou à procurer quelque bien. *Mal*, c'est peine, douleur ou cause de douleur. *Bien*, c'est plaisir ou cause de plaisir. Ce qui est conforme à l'utilité ou à l'intérêt d'un individu, c'est ce qui tend à augmenter la somme totale de son bien-être. Ce qui est conforme à l'utilité ou à l'intérêt d'une communauté, c'est ce qui tend à augmenter la somme totale de bien-être des individus qui la composent.

« La nature a placé l'homme sous l'empire du plaisir et de la douleur. Nous leur devons toutes nos idées, nous leur rapportons tous nos jugements, toutes les déterminations de notre vie. Le principe de l'utilité subordonne tout à ces deux mobiles. »

L'*Introduction* attira peu d'attention en Angleterre. Elle parut en français sous le titre de *Principes de Législation* et, chose curieuse, la traduction eut plus de succès que l'original. Il est vrai que Bentham avait trouvé un interprète idéal. « Je n'ai pas traduit les mots, disait Dumont, j'ai traduit les idées : j'ai fait à quelques égards un abrégé, à d'autres un commentaire. »

Dumont publia successivement : *Principes de Législation*, *Principes du Code Pénal*, *Théorie des peines et des récompenses*, *Traité des preuves judiciaires*, *Tactique des assemblées délibérantes*, *Sophismes politiques*, *Essai sur la situation politique de l'Espagne*, *Défense de l'Usure*, *Essai sur la nomenclature des principales branches d'Arts et de Sciences*.

Un certain nombre des écrits de Bentham furent publiés d'abord en français. Ainsi la *Théorie des peines et des récompenses*, qui parut en 1811.

Bentham s'est occupé spécialement de questions économiques dans deux ouvrages. Il composa un *Manuel d'économie politique*, que Dumont a reproduit dans le quatrième livre de la *Théorie des récompenses*. Le *Manuel* est un modèle de clarté. Les principes que Bentham expose se rapprochent naturellement de ceux d'Adam Smith. Toutefois Bentham indiqua certaines erreurs dans lesquelles l'auteur de la *Richesse des nations* était tombé à propos du crédit et de la prétendue supériorité du commerce intérieur sur le commerce extérieur.

Ce qu'il faut faire, et surtout *ce qu'il ne faut pas faire* pour que la prospérité nationale atteigne son plus grand développement, tel est le but que recherche l'auteur du *Manuel*.

« Que faut-il faire de la part du gouvernement pour accroître la richesse ? Très peu de chose et plutôt rien que beaucoup. Que faut-il faire pour la population ? Rien. Dans la plupart des États, quel serait le meilleur moyen de favoriser l'augmentation de la richesse ? Ce serait d'abolir les lois et les règlements par lesquels on prétend les augmenter ; bien entendu que cette abolition serait graduelle et ménagée. « *Sécurité*, *liberté*, c'est tout ce qu'il faut à l'industrie et à l'agriculture. »

Bentham demande à l'État de *laisser faire*. C'est la doctrine qu'il a soutenue dans ses *Lettres sur l'usure*. Il abordait le même sujet que Turgot et arrivait à une conclusion analogue. Ces *Lettres* furent écrites, en 1787, pendant un séjour que Bentham fit en Russie. Il les envoyait en Angleterre, où elles parurent sans qu'il les eût revues. C'est un de ses écrits les plus remarquables au point de vue de la forme. Le style en est vif et alerte.

Les premiers ouvrages de Bentham sont bien supérieurs à cet égard aux derniers. Le *Fragment*, l'*Introduction*, les *Lettres sur l'usure* sont pleins de charme et de fraîcheur. On pourrait en extraire des pages dignes de figurer à côté des plus belles de la prose anglaise. Mais avec les années, un changement fâcheux se produisit. A force de tout vouloir expliquer, son style devint lourd et traînant. De plus, Bentham avait pris l'habitude d'inventer des mots. Certains d'entre eux ont été adoptés par les Anglais et ont même passé le détroit : tels sont *international*, *code*, *codifier*.

Il ne fut pas toujours aussi bien inspiré. Pour certains écrits il faudrait presque un dictionnaire. D'ailleurs il composa un vocabulaire explicatif des termes nouveaux dont il s'était servi dans sa *Chrestomathia*.

Il exposa dans ce travail ses idées sur l'éducation. On songea un moment à les mettre en pratique. Bentham offrit son jardin pour y bâtir une école. Il avait le plus vif désir d'appliquer ses idées et de contribuer par ses efforts au bonheur général.

Il avait conçu aussi le projet d'une réforme du régime prénitentiaire. Il expliqua sa théorie dans plusieurs écrits : le *Panoptique*, *view of the Hard Labour Bill*. *Panopticon versus new South wales*, etc. Pendant vingt ans ce fut une préoccupation constante. Il eut un moment l'espoir de pouvoir appliquer son système. Il engagea toute sa fortune pour l'achat de terrains et frais de toutes sortes. On finit par lui rendre les sommes qu'il avait déboursées, mais il éprouva toujours une vive douleur de n'avoir pu améliorer le sort des prisonniers. La plupart des réformes modernes dans le traitement des criminels ont été effectuées dans la direction indiquée par lui. Il en est de même pour la réforme de la loi des pauvres. Les réformateurs de 1834 s'inspirèrent des idées exposées par Bentham en 1797 dans la *Situation des indigents*.

Mais Bentham aurait voulu voir appliquer son programme de son vivant et il s'adressa à divers États pour leur donner des codes. Ces propositions ne furent pas acceptées. Toutefois Bentham jouissait d'une grande renommée à l'étranger. En 1792, l'Assemblée nationale lui accorda le titre de *citoyen français*. Il répondit à cet honneur en plaidant la cause des émigrés. Il adressa à la Convention une brochure : *Emancipez vos colonies*. C'est le conseil qu'il donnait à ses concitoyens avec aussi peu de succès.

Il avait écrit la *Tactique des assemblées délibérantes* pour être utile à la France. Mais les États généraux s'assemblèrent avant que le travail fût terminé. Il fit la réfutation de la déclaration des droits de l'homme, qui parut sous le titre de *Sophismes anarchiques*. C'est la suite du traité sur les *Sophismes politiques* où Bentham dévoile tous les sophismes que les hommes inventent pour défendre une mauvaise cause.

Tout en se montrant implacable pour les doctrines fausses, Bentham, presque seul en Angleterre, ne se laissa pas gagner par la folle reaction qui entraina la plupart de ses compatriotes à l'égard de la France. Il garda jusqu'à la fin sa sympathie pour sa seconde patrie. Un de ses derniers écrits est une lettre au peuple français après la révolution de 1830.

Bentham ne cessa de travailler jusqu'à son dernier jour. « Je suis vivant, écrivait-il à l'amiral Mordoenoff, j'ai quatre-vingts ans passés, mais je suis bien portant et gai, et codifiant comme un dragon. »

Il mourut à quatre-vingt-quatre ans. Il avait désiré que son corps fût porté à l'amphithéâtre de dissection, pour être utile à ses concitoyens même après sa mort.

Les Œuvres complètes de Bentham ont été publiés en Angleterre par Bowring (1843). L'éditeur a écrit une biographie de Bentham. Ces onze gros volumes ne reproduisent pas tout ce que Bentham a écrit. Parmi les travaux omis, on peut citer l'*Eglise en Angleterre* (1817), *Not Paul but Jesus*, un livre sur la *Réforme de l'Eglise* (1831). Bien des manuscrits de Bentham n'ont pas été publiés.

L'édition complète de Dumont a paru en 1829. Une édition plus complète encore a paru en 1840. Elle contient la *Déontologie*. *La Déontologie, ou Science de la morale*, est presque autant l'œuvre de Bowring que de Bentham. Bowring ne trouva dans les papiers de son ami que des fragments qu'il réunit et arrangea à sa façon.

Depuis la mort de Bentham, sa doctrine a triomphé des préjugés et ses compatriotes lui rendent pleine justice.

Un savant jurisconsulte anglais a dit de ses écrits « qu'ils ont eu sur la législation anglaise une influence pratique comparable à celle qu'exerça Adam Smith sur le commerce ». — « Il trouva la philosophie de la législation un chaos, il en fit une science », dit J.-S. Mill dans la remarquable étude qu'il lui a consacrée.

On trouve une bibliographie complète des écrits de Bentham dans la *Staatwissenchaft* de von Mohl, vol. III et dans le *Dictionnaire biographique* de M. Leslie Stephen, vol. IV.

SOPHIE RAFFALOVICH.

SYSTÈME DE BENTHAM. — Lorsque la tendance générale, lorsque la « directrice » qui se dégage de l'enseignement ou des écrits d'un philosophe peut s'appeler d'un nom qui ne soit pas tiré du nom même de ce philosophe, et lorsque l'objet de l'enseignement se trouve comme condensé et exprimé dans ce nom, l'auteur a laissé après lui plus qu'une doctrine et une méthode ; il a laissé un système. L'aristotélisme et le platonicisme sont des doctrines ; le cartésianisme est une méthode, l'*utilitarisme* ou l'*utilitarianisme* est un système. Ce système est celui de Bentham.

Le point de départ de Bentham est celui-ci : L'homme agit sous l'influence de deux sensations, qui sont, en dernière analyse, les deux mobiles de son activité : le plaisir et

la peine, de sorte que, en dernière analyse, son activité n'a pour but que de lui procurer le plaisir et de lui éviter la peine. Mais, comme le plaisir et la peine sont liés l'un à l'autre, comme aucun plaisir ne se peut acquérir sans efforts, et comme tout effort est une peine, il en résulte que l'activité humaine a pour but de procurer à l'homme, au prix du moindre effort, le plus de plaisir possible. L'excédent du plaisir sur la peine dans le travail humain et, par conséquent, l'excédent du plaisir sur l'effort, est la mesure de l'utilité.

Et d'autre part, comme l'effort a pour but non seulement d'acquérir le plaisir, mais d'éviter la peine, l'excédent du plaisir procuré sur la peine évitée par l'effort est aussi une mesure, la mesure en quelque sorte négative de l'utilité. Le travail, par exemple, est, en lui-même, un effort et une peine. Mais il a pour but et il a pour effet, établi par l'expérience, d'éviter la faim, qui est une peine plus dure, et la misère, qui est une pire souffrance ; la mesure de l'utilité du travail est donc la différence entre la peine exigée par l'effort et la peine attachée à la misère et à la faim.

Du même coup, la nécessité du travail est démontrée en ce qui concerne l'individu considéré isolément. Mais l'homme ne vit point à l'état isolé; il ne vit qu'à l'état social. Chaque individu est une cellule d'un corps sur chaque autre cellule duquel chaque plaisir et chaque peine se repercutent. Il peut, à la vérité, se faire que, dans l'effort vers le plaisir, quelque peine soit causée à quelque individu. La mesure de l'utilité sociale du travail sera l'excédent de la somme des plaisirs procurés et de la somme des peines évitées sur la somme des peines causées et à celui qui fait l'effort et à ceux qui en souffrent.

Mais cette mesure de l'utilité du travail est aussi la mesure de la moralité, car tout plaisir, d'après Bentham, est, en même temps, un bien, et toute peine un mal moral. Il suffit de changer un peu les termes et de dire : La mesure de la moralité sociale du travail est l'excédent de la somme du bien réalisé et de la somme du mal évité sur la somme du mal que le travail a causé ou qu'il n'a pu détruire.

Tel est le système de Bentham; c'est une sorte de philosophie économique de la concurrence vitale, philosophie d'un caractère hautement positiviste et pratique. Le nom que porte ce système exprime d'un seul mot son objet : l'utilité, et cet objet s'explique et se développe en une formule encore brève et précise : « le plus grand bien du plus grand nombre ».

Bentham a imposé le nom et trouvé la formule; c'est en quoi le système utilitaire est le sien. Il ne l'a pas créé de toutes pièces; il n'est pas le premier qui ait pensé que l'utilité commune devrait être le commun but de tout effort humain. Il se recommande lui-même de Priestley, de Beccaria et d'Helvétius. Il eût pu se recommander aussi du chancelier Bacon, pour ne pas remonter au delà du seizième siècle. Mais, ce que d'autres avaient pensé vaguement, Bentham l'a pensé et dit formellement. Ce n'est plus, ni dans l'esprit ni dans la lettre, les « à peu près » du *de Augmentis* : « *Usui et commodis hominum consulimus* »; ce n'est plus le germe, c'est l'être organisé. Il y a entre Bacon et Bentham la différence qu'il y a entre une doctrine, ou plutôt entre une méthode et un système. Essayez d'exprimer en un mot la tendance générale des ouvrages de Bacon; vous n'en trouverez qu'un : *le baconisme* ou le *baconianisme*, éveillant l'idée de la méthode inductive et expérimentale, mais rien de plus, rien quant à l'objet. Au contraire, fermez un livre de Bentham : une seule idée, un seul mot vous poursuivent : l'*utilité*, l'*utile*. On dirait que Bentham n'a pensé que cela. Vous saisissez en ce point le nœud de son œuvre, l'âme de sa vie. Ce n'est presque plus Bentham, c'est l'utile, et vous ne dites pas le *Benthamisme*, mais l'*utilitarisme*, ou l'*utilitarianisme*.

D'ailleurs encore, l'utilitarianisme est plus qu'une doctrine ou une méthode, c'est un système, parce que Bentham ne cesse de se préoccuper de l'application, de la réalisation pratiques. Jusque dans sa vieillesse, il rêvera de prisons et d'écoles modèles; il donnera des conseils à la Convention; il demandera à se charger de l'éducation du petit-fils de Méhémet-Ali. « Le plus grand bien du plus grand nombre », il ne le recherche pas seulement en théorie, comme postulat. Il le veut en acte et par des moyens concrets. Il désirerait être le législateur universel pour être le bienfaiteur universel. Il voudrait rendre obligatoires et inscrire dans la loi l'amour de chacun pour tous et le bonheur de tous par chacun. Il voudrait rédiger tous les codes, pour être sûr d'en établir un : le code du bien-être des hommes.

C'est ce qui défend Bentham et le sauve de l'accusation d'égoïsme qui a été portée contre lui et contre son système. On a voulu voir dans l'*utilitarisme* une morale proprement dite, et on en a conclu que c'est une morale « antimorale », la morale de l'intérêt.

Il y a là une équivoque, car l'intérêt, que Bentham présente comme notre unique mobile, n'est point l'intérêt particulier de l'agent, mais bien l'intérêt de l'espèce. Cet

intérêt, ce n'est pas seulement le plus grand plaisir procuré et la plus grande peine évitée à chacun, ce n'est pas seulement le plus grand bien de chacun; c'est le plus grand bien du plus grand nombre. Dans ces conditions, ne serait-ce pas une opinion plus exacte et plus sage de croire que, si l'utilitarisme est une morale, c'est simplement une morale incomplète? Comment en effet serait-il *antimoral* ou *immoral* de donner pour but à son activité l'intérêt de l'espèce, le plus grand bien du plus grand nombre, « l'utile », même en prenant le bien, comme Bentham dans l'acception un peu étroite de plaisir ou de cause de plaisir physique? Tout ce qu'on peut dire, c'est que l'utilité ne suffit pas toujours comme *criterium* de la moralité; c'est que souvent, quand nous disons, *juste* ou *injuste*, *moral* ou *immoral*, nous disons quelque chose de plus que *utile* ou *inutile;* c'est que le « bien moral » est un bien autrement que parce qu'il précède et produit, dans la plupart des cas, « des biens physiques », qu'il est un bien, même s'il ne produit pas de biens physiques et peut continuer d'en être un, même s'il produit des maux physiques.

Il y aurait certainement exagération à prétendre que ce soit la morale par excellence, cette morale de l'intérêt immédiat qui se donne pour règle et pour but de procurer le plaisir, tout plaisir et d'éviter la peine, toute peine; qui, par conséquent, à y regarder de près, est exclusivement sensualiste. Sans doute, le stoïcisme grec et la vertu chrétienne sont des conceptions plus hautes. Mais les conceptions ne suppriment pas les faits. Or, à la base de l'utilitarisme, il y a ce fait, que l'homme ne travaille ici-bas que pour améliorer ici-bas sa condition et que l'effort humain vise une satisfaction terrestre, qui est la diminution du mal et l'accroissement du bien physique. Il faut seulement que le bien convoité et sollicité ardemment par l'initiative individuelle ne se conquière pas au détriment de l'espèce. Sous cette réserve, rien dans le système utilitaire n'est immoral ou antimoral. Et même, si l'économie politique est susceptible de servir de fondement à une morale, il ne saurait y avoir d'autre morale économique que celle-là.

Bentham, qui procède de Bacon par la tendance générale de sa philosophie vers l'utile, en procède également par la manière logique et par le style, quoiqu'il argumente et « raisonne » davantage, se serve de la déduction à côté de l'induction et parte de temps en temps de principes abstraits et d'axiomes *a priori;* quoique sa forme, enfin, soit pleine d'incorrections et son vocabulaire plein d'étranges barbarismes. C'est un moins grand écrivain que Bacon, mais c'est une intelligence aussi grande. L'esprit de Bentham est, dans l'analyse, un instrument d'une pénétration extraordinaire; il est souple et comme multiple, jamais lassé, jamais tari, toujours prêt sur toutes les questions, incomparable pour l'attaque, ingénieux pour la reconstruction, original jusqu'en ses erreurs mêmes.

Cet homme, qui ne fut pas exempt de quelques ridicules, permet plus qu'aucun autre de mesurer la profondeur du sens commun; ainsi que Bacon, il eut le bon sens porté jusqu'au génie, et c'est pourquoi, par-dessus tout, il fut un esprit critique. De même que l'esprit de Bacon, l'esprit de Bentham est un esprit anglais, et ses succès scientifiques et politiques sont, comme ceux de Bacon, des victoires anglaises. C'est à Bentham que se rattachent, dans l'étude des sociétés et dans l'histoire du droit, John Stuart Mill, Spencer et Sumner Maine, trois chefs d'école. Personne n'a engendré plus d'œuvres et plus de maîtres.

CHARLES BENOIST.

BERKELEY. — Berkeley (1685-1753) n'a pas été seulement un des plus grands génies philosophiques et son œuvre ne se borne pas à la révolution qu'il accomplit dans le domaine psychologique; il a été aussi un des précurseurs de l'économie politique. « Le *Querist*, dit sir James Mackintosh, contient sur la législation et l'économie politique, peut-être plus de notions alors originales et qui sont loin d'être appliquées, que l'on n'en trouve dans un espace égal. »

Berkeley a développé une théologie utilitaire et déduit des règles morales « de l'intention de Dieu d'encourager le bonheur général ». La doctrine utilitaire est exposée dans le *sermon sur l'obéissance passive* (1712 et elle se rapproche fort des idées que Bentham devait soutenir plus tard.

George Berkeley naquit en 1685 à Killerin, dans le comté de Kilkenny. Il se distingua à l'université de Dublin par son ardeur pour les études philosophiques. Ses premiers écrits, une *nouvelle théorie de la vision* (1709), un *traité sur les principes des connaissances humaines* (1710) attirèrent l'attention. Nommé *dean* en 1710, il se rendit à Londres et se lia avec Addison, Steele et Swift, qui s'intéressa tout particulièrement à son jeune compatriote. Berkeley voyagea en France et en Italie pendant plusieurs années.

A son retour à Londres, il conçut l'idée d'établir une université à Bermuda. C'était, à son avis, le meilleur moyen de convertir au christianisme les populations indigènes et

de répandre l'instruction parmi les colons anglais.

Il renonça à la riche sinecure qu'il venait d'obtenir en Irlande et qui devait lui rapporter 1 500 livres par an, pour se consacrer tout entier à son projet. Swift exposait d'une façon plaisante et pourtant sympathique, à lord Carteret, lord lieutenant d'Irlande, l'état d'esprit de son ami. « Le cœur de Berkeley sera déchiré, si on ne lui enlève sa *deanery* et si on ne lui accorde en échange la somme exorbitante de 100 livres par an à Bermuda ».

Berkeley gagna à ses idées tous ceux qui vinrent en rapport avec lui. Warton raconte que quelques hommes d'esprit l'avaient invité dans l'intention de se moquer de lui. Après l'avoir entendu, ils partagèrent son enthousiasme et s'écrièrent qu'ils voulaient partir avec lui sur-le-champ.

Il plaida sa cause auprès du roi, qui lui accorda une charte pour l'université. Le premier ministre promit un don de 20 000 liv. Le parlement émit un vote favorable.

Berkeley s'embarqua pour l'Amérique. Une fois parti (1728), tous les engagements furent oubliés. Il attendit trois ans inutilement la réalisation des promesses qui lui avaient été faites. Il finit par revenir en Europe.

Il fut nommé en 1634 évêque de Cloyne et il resta en Irlande jusqu'à la veille de sa mort. Il s'intéressa vivement à l'état du pays. L'extrême misère qu'il vit autour de lui le frappa péniblement et il se préoccupa des remèdes.

Bien que d'origine anglaise et protestant, Berkeley était irlandais de cœur. « C'est le premier protestant éminent qui déclara son amour pour tous ses concitoyens. » Par sa tolérance, il était bien en avance sur ses contemporains. Il proposa l'admission des catholiques à l'université de Dublin sans les obliger à assister au service religieux. Il rappelait l'exemple des jésuites de Paris, qui acceptaient les protestants dans leur collège.

« Un projet pour le bien-être de la nation ne devrait-il pas comprendre tous les habitants ? N'est-ce pas un effort insensé de projeter la prospérité de la noblesse protestante à l'exclusion de la masse des indigènes ?

« N'est-ce pas un projet mal raisonné d'encourager le bien de la communauté, en restreignant les droits d'une partie de la nation ? »

Berkeley s'élève également dans le *Querist* contre l'erreur généralement répandue que l'or et l'argent sont la richesse par excellence. « Une abondance de toutes les choses nécessaires à la vie est la vraie richesse. Ce n'est pas l'or, mais l'industrie qui fait la prospérité d'un pays.

« Ne serait-ce pas un vain projet dans une nation d'espérer s'enrichir en prohibant l'exportation de l'or et de l'argent ?

« Peut-il y avoir une plus grande erreur que de mesurer la richesse d'une nation par l'or et l'argent ?

« Les nègres, au milieu des sables d'or d'Afrique, ne sont-ils pas pauvres et dénués de tout ?

« L'industrie d'un peuple n'est-elle pas la première cause de la richesse ? N'est-ce pas elle qui transforme en richesse la terre, l'argent, qui n'ont de valeur que comme moyens et motifs à l'industrie ?

« Si le travail humain est la vraie source de la richesse, ne s'ensuit-il pas que la paresse devrait être découragée dans un état sage ? »

Pour combattre la paresse, le meilleur moyen c'est de créer des besoins nouveaux. « Si nos paysans étaient habitués à manger du bœuf et à porter des chaussures, ne seraient-ils pas plus industrieux ?

« Un peuple, qui se serait procuré en abondance les objets nécessaires, n'étendrait-il pas son industrie à de nouveaux arts et à de nouvelles branches de production ? »

A l'époque où Berkeley écrivait le *Querist* (1735-1737), l'industrie irlandaise avait été tuée par la jalousie anglaise. « L'Irlande, disait Swift, est le seul royaume dont j'ai jamais entendu parler ou dont j'ai jamais lu l'histoire, qui fût privé d'exporter ses produits nationaux partout où il lui plairait. » Les droits sur les lainages irlandais étaient quarante fois plus élevés que sur les lainages anglais. Les droits sur le cuir et sur les toiles imprimées étaient de 10 p. 100 en Angleterre, en Irlande ils étaient de 65 p. 100. Les Irlandais ne pouvaient exporter en Angleterre ou dans les colonies les produits dont les Anglais craignaient la concurrence ; il leur était interdit de les exporter à l'étranger.

Berkeley ne s'élève pas avec l'éloquence passionnée de Swift contre ces lois monstrueuses. Il les blâme, il voit même qu'elles sont mal fondées, que l'intérêt bien entendu de l'Angleterre est conforme à l'intérêt de l'Irlande et que c'est à tort, à un point de vue purement égoïste, que les Anglais frappent l'Irlande. Mais il avait peu d'espoir de convertir les Anglais.

Il se consacre à une autre tâche, c'est de persuader à ses concitoyens de s'adonner à d'autres industries qui n'exciteront pas la jalousie anglaise. Il recommande les dentelles, les tapis, les broderies. « Le meilleur moyen de développer ces industries, dit-il, c'est l'étude du dessin. La France et la Flandre auraient-elles obtenu de l'Angleterre tant

d'argent pour les soies brochées, les dentelles, la tapisserie, si elles n'avaient des académies de dessin ? »

Berkeley indique comment, à peu de frais, on pourrait établir en Irlande des écoles de dessin. « C'est par l'art que l'on peut donner le plus grand prix à des matériaux de peu de valeur. Ne vaut-il pas mieux chercher des voies nouvelles, que nous croiser les bras et nous plaindre de ne pouvoir fabriquer des lainages ? »

Puisque le commerce extérieur est interdit, pourquoi ne pas développer le commerce intérieur ? Berkeley énumère les industries que l'Irlande pourrait adopter, papier, chapeaux, porcelaines. Ne pourrait-on tirer un meilleur parti des ressources agricoles? Cultiver le chanvre et le lin? Avec ses pâturages et ses bestiaux, pourquoi l'Irlande ne fait-elle pas des fromages? Et pourquoi cette jalousie entre les manufactures du nord de l'Irlande et celles du sud?

« Une vie confortable ne produit-elle pas des besoins, les besoins ne créent-ils pas l'industrie, et l'industrie la richesse? »

Berkeley revient plus d'une fois sur cette vérité. Après avoir signalé à ses concitoyens ce qu'il fallait faire pour accroître le bien-être, il chercha à mettre ses préceptes en pratique. Il encouragea à Cloyne les industries locales. Il créa une école industrielle et fit enseigner aux enfants à filer. Il payait le travail et encourageait les élèves à dépenser leurs gains en vêtements et autres objets nécessaires. Il fit construire un *workhouse* pour les vagabonds et leur trouva de l'occupation. Il faisait vendre du lin et du chanvre de meilleure qualité, pour en distribuer les graines dans le pays.

Il avait attaqué dans le *Querist* le luxe exagéré et il prêchait d'exemple. Il s'adressait au clergé catholique pour obtenir son concours dans sa guerre contre la paresse et le découragement (1749) et son appel fut accueilli avec enthousiasme par les prêtres, qui n'étaient guère habitués à voir de hauts dignitaires de l'église établie les traiter avec égard.

Berkeley avait appris en Amérique à se servir du goudron comme médicament. Il en avait éprouvé un tel soulagement qu'il en recommanda l'usage en Irlande. Le succès lui parut si décisif qu'avec son ardeur caractéristique il se mit à vanter les vertus du goudron. Il établit chez lui un appareil pour le fabriquer, il le fit prendre à sa famille et à ses amis. Dans ses derniers écrits, *Siris*, *lettres sur l'utilité du goudron* (1747), *Dernières pensées sur les bienfaits du goudron*, il expose le résultat de ses observations médicales, fait des recommandations sur l'usage du goudron et mêle le tout de développements philosophiques.

La mort d'un fils favori, celle de son meilleur ami, Prior, assombrirent ses dernières années. Le séjour de Cloyne lui devint insupportable. Il voulut échanger son évêché contre une retraite à Oxford. Le roi déclara que Berkeley pouvait vivre où il lui plairait, mais qu'il resterait évêque.

Berkeley vint mourir à Oxford le 14 janvier 1753.

Le professeur Fraser a publié une édition complète des œuvres de Berkeley en 4 vol. (1871). Il a ajouté une biographie très circonstanciée. J.-S. Mill a écrit une étude sur Berkeley. Huxley s'occupe de lui dans ses *Critiques et adresses*. M. Lecky, dans son *Histoire d'Angleterre au* XVIIIe *siècle*, signale l'intérêt du *Querist* au point de vue historique et économique, M. Leslie Stephen a écrit une intéressante vie de Berkeley dans son dictionnaire biographique.

Sophie Raffalovich.

BERTIN (Henri-Léonard), né en 1719 dans le Périgord, mort en 1792, membre et président du grand conseil du roi. Intendant du Roussillon et du Lyonnais, lieutenant général de la police à Paris, contrôleur général des finances de 1759 à 1763, ministre d'État chargé du département de l'industrie, et de l'agriculture de 1763 jusqu'en 1781, avec une très courte interruption, collègue de Turgot et son ami, Bertin a puissamment aidé au mouvement économique qui s'est produit en France avec tant d'éclat pendant la seconde moitié du XVIIIe siècle.

Il a été lié avec les maîtres de l'école physiocratique et avec tous les grands agronomes de son temps. Il a vécu familièrement avec Quesnay, Gournay, les Trudaine, Turgot, Malesherbes, Turbilly, Parmentier, Lavoisier. Son esprit était très curieux et très cultivé. Il a été membre honoraire de l'Académie des inscriptions et belles-lettres. Il aimait les choses nouvelles et l'injustice le révoltait. C'était un réformateur; mais, timidité ou prudence, il procédait avec des ménagements qu'on a parfois trouvés excessifs. Il reprochait souvent à Turgot d'attaquer trop de face les préjugés populaires. Il voulait qu'on tournât les difficultés. « Vous ne pouvez pas, disait-il à Turgot, vous empêcher de jouer le rôle de *dentiste*; soit, mais autant que vous le pourrez ayez l'air, sinon de tourner le dos à votre but, du moins d'y marcher à pas très lents ». Il était fort bien avec madame de Pompadour à la fin du règne de Louis XV et faisant sa cour à Marie-Antoinette au com-

mencement du règne de Louis XVI. « Il avait le flair du courtisan », a dit de lui M. Pigeonneau[1].

Voltaire ne lui en fait pas un reproche; il ne pouvait pas trouver mauvais qu'on voulût plaire à madame de Pompadour. Quand il parle de lui ce sont des éloges sans fin, en vers et en prose :

> Bertin, qui dans son roi voit toujours sa patrie,
> Prête un bras secourable à ta noble industrie[2].

Lorsque Pigalle fit le dessin d'une statue du roi, « il en conçut les accompagnements, dit Voltaire, sur ces paroles qu'il avait lues dans le *Siècle de Louis XIV* : « c'est un ancien usage « de sculpteurs de mettre des esclaves aux « pieds des statues des rois ; il vaudrait « mieux y représenter des citoyens libres et « heureux. » Il communiqua cette idée à M. Bertin qui, en qualité de ministre d'État et plus encore de citoyen, la saisit avec chaleur et doubla sa récompense; ainsi c'est à lui que nous devons l'abolition de cette coutume barbare de sculpter l'esclavage aux pieds de la royauté[3] ».

Voltaire aurait peut-être rabattu de ses éloges, s'il eût connu la note secrète envoyée par Bertin à M. de la Barberie sur ce qu'il fallait être prêt, aussitôt que Voltaire serait mort, à mettre sous les scellés tous ses écrits ou manuscrits concernant la religion et les mœurs, « même ceux d'histoire, dans lesquels il larde toujours du sien ».

Trois grands faits marquent la vie de Bertin et lui font une place à part dans l'histoire économique de son siècle.

Il a signé le premier édit de liberté du commerce des grains.

Il a été le collègue de Turgot dans le grand ministère, de 1774 à 1776, et l'a soutenu dans le conseil lors de la discussion des grands édits de 1776.

Il a fondé les sociétés d'agriculture, notamment la plus fameuse, la société d'agriculture de la généralité de Paris, devenue la société royale, puis nationale d'agriculture de France et a donné une impulsion très efficace à l'agronomie.

Le 13 avril 1762, Bertin, alors contrôleur général, se prononçait très nettement en faveur de la liberté du commerce des grains, dans une circulaire où il disait : « S. M., toujours attentive au progrès de l'agriculture, a cru ne pouvoir rien faire de plus utile que d'assurer la liberté du commerce des grains. »

Un an plus tard, il publiait la déclaration du 27 mai 1763, qui assurait la libre circulation des grains dans l'intérieur du royaume et affranchissait les ventes et achats de grains de la plupart des entraves que les règlements y apportaient. Mais, toujours préoccupé de ne pas heurter de front les préjugés et cherchant à ne pas donner à ses innovations l'air de réformes, il présentait sa loi de liberté comme si son objet était simplement de confirmer les édits antérieurs et d'en rendre les dispositions plus efficaces. Il voulait qu'on crût qu'au lieu de faire une nouveauté, il restait fidèle aux vieilles traditions. « Les rois mes prédécesseurs, faisait-il dire à Louis XV, ont regardé la liberté de la circulation dans l'intérieur comme nécessaire à maintenir; mais les précautions qu'ils ont cru devoir prendre pour empêcher les abus, ont donné quelque atteinte à la liberté. »

Confirmée par l'édit de 1764 et abandonnée en 1770 par l'abbé Terray, la réforme de la législation sur les grains ne devait être reprise qu'en 1774 par Turgot. Bertin, qui faisait alors partie du ministère réformateur et qui avait l'honneur de siéger avec Turgot dans le conseil, accueillit, avec une satisfaction mêlée de crainte, le retour aux idées qu'il avait essayé, sans succès, de réaliser dix années auparavant. Il ne voyait pas sans effroi son grand collègue s'attaquer à des adversaires puissants avec une audace qui lui paraissait téméraire. Il craignait les mouvements populaires, Paris surtout, dont l'approvisionnement lui apparaissait comme une difficulté politique de premier ordre. Son exercice de la charge de lieutenant de police lui en avait beaucoup appris à cet égard. « La ville de Paris, écrivait-il à Turgot, article essentiel qu'il serait trop long de traiter, article qui est le *noli me tangere* de l'affaire, devrait être, dans l'exécution, placée plus longtemps après tous les autres, si jamais on osait le tenter, avec tous les ménagements et délicatesses possibles. » Il rappelait toutes ses temporisations de 1762 à 1764. « Je voulais, pendant une année ou deux, laisser les choses en cet état, pour accoutumer le Français et lui faire connaître, par sa propre expérience, l'utilité de la chose. » En envoyant ces observations à Turgot il lui écrivait encore : « Les pièces que vous m'avez adressées, en faisant renaître mes espérances et pour le bien général et pour celui de mon département (l'agriculture), ont renouvelé tous mes regrets sur le passé. Ne croyez pourtant pas que ce soit là ce qui me fait rabâcher, sur ce passé, comme je le fais

1. *Administration de l'agriculture*, par Pigeonneau et de Foville, Introduction, p. vi.
2. *Épître à M. [illegible] sur l'agriculture*, Voltaire, édit. Lefèvre, t. XIII, p. 234.
3. Voltaire, *Correspondance générale*, lettre [illegible] à D'Alembert.

dans les observations ci-jointes. C'est certainement pour répondre de mon mieux à l'honnêteté que vous mettez vis-à-vis de moi et à votre confiance. Je vous réponds comme je ferais à mon frère. Je n'ai qu'une inquiétude, comme vous le verrez; je la fonde précisément sur votre zèle pour le bien. Je vous exhorte à mettre dans votre marche toute la lenteur de la prudence. J'irais jusqu'à vous inviter, si cela vous était possible comme à moi et si vous n'aviez pas depuis longtemps pris couleur, à masquer vos vues et votre opinion vis-à-vis de l'*enfant* que vous avez à gouverner et à guérir ».

Les conseils de Bertin ne furent pas écoutés. Tant de prudence et des temporisations aussi diplomatiques n'étaient pas du goût du grand ministre. Turgot voulait enlever ses réformes de haute-lutte. Il se heurta contre la coalisation des intérêts. Il fut abandonné par le roi et c'est de la main même de Bertin qu'il reçut l'ordre de se démettre de ses fonctions.

Tout en favorisant Turgot, dont les projets lui paraissaient une œuvre de haute justice, Bertin désirait ne pas se compromettre absolument avec lui. Mais Necker ne lui pardonna pas une collaboration même aussi discrète et le força de quitter les affaires.

L'effort lent, avec l'esprit de suite qui le caractérisait, lui avait mieux réussi pour développer l'agriculture et la faire sortir de sa routine séculaire. Lorsqu'il avait, en 1763, quitté le controle général, il était resté néanmoins dans le ministère et, comme membre du conseil et ministre de la maison du roi, il s'y était taillé un département spécial, moins en vue que les finances ou les affaires étrangères, où il avait aussi passé. Il avait réuni dans ses attributions l'agriculture et les haras, l'industrie, le commerce, les mines, les voitures, la navigation, les loteries, les collections et dépôts de chartes, etc., et il put, dans ces conditions, se maintenir en place pour ainsi dire indéfiniment, avant et sous Maurepas, et exercer une action très sérieuse sur les progrès économiques du pays pendant les dernières années du règne de Louis XV et les premières du règne Louis XVI.

Les Etats de Bretagne avaient fondé à Rennes en 1757, sur le Rapport de Gournay et sur la proposition du duc d'Aiguillon, une société d'agriculture qui avait été approuvée par le roi. Le 22 avril 1760, Bertin adressait aux intendants une circulaire pour les inviter à établir des sociétés sur le même modèle et il leur communiquait, pour qu'ils les imitassent, les travaux de la société d'agriculture de Bretagne.

Dans un Mémoire conservé aux Archives, qui ne porte pas de date, mais qui paraît avoir été rédigé entre 1769 et 1774 dans les bureaux de Bertin, on rappelle les efforts tentés dans cet ordre d'idées en 1760 et 1761. Le ministre avait eu le soin, pendant la guerre de Sept ans, de faire répandre des livres sur l'amélioration de la culture des terres et sur l'espèce d'abandon où l'on avait laissé l'agriculture depuis un siècle. « Ces ouvrages, disait l'auteur du Mémoire, firent beaucoup de sensation et le moment arriva d'en profiter. Le plan que l'administration se proposa fut, en premier lieu, d'encourager les propriétaires des terres et les fermiers à faire des efforts pour augmenter leurs travaux et les produits des biens-fonds, soit en répandant plus d'engrais sur les terres par la multiplication des bestiaux, soit en défrichant les terres incultes dont l'étendue formait alors des déserts dans les plus belles provinces du royaume... »

Ce plan réussit autant qu'on pouvait l'espérer. On parvint successivement, et dès l'année 1761, à former dans vingt et une généralités dix-huit sociétés d'agriculture, dont les membres ne s'occupèrent plus que du soin d'encourager les peuples à la culture et par leurs leçons et encore plus par leurs exemples[1] ».

C'est à Bertin que l'on doit la fondation de la première école vétérinaire. Elle fut créée à Lyon par un édit du 5 avril 1761 et mise sous la direction de Bourgelat. Elle prit en 1764 le titre d'école royale vétérinaire et ses élèves diplomés reçurent le privilège exclusif d'exercer la médecine vétérinaire.

Bertin ne s'arrêta pas là, et en 1766 il ouvrit une seconde école vétérinaire dont il confia la direction au même Bourgelat et qu'il installa près de Paris dans le château d'Alfort acquis pour cet objet au prix de 30 000 livres[2].

C'est encore lui qui acquit des fermiers généraux l'ancienne manufacture de céramique de Vincennes, transportée par eux à Sèvres, pour en faire la manufacture royale de porcelaine de Sèvres.

Il n'est pas d'ailleurs de progrès industriel ou agricole auquel Bertin n'ait concouru, ni un homme distingué auquel il ait marchandé son appui pendant les trente années qu'il a passées dans les plus hautes fonctions publiques. Il est mort à soixante-treize ans pendant l'année la plus terrible de la Révolution, après avoir vu s'écrouler le siècle dont il croyait possible de corriger à force

1. [illegible]
2. [illegible] de Bertin, par M. [illegible] t. XXXVII, [illegible]

de patience et de bons exemples les vices qu'il était loin de méconnaitre. On l'a laissé mourir oublié et en paix. Ses biographes n'ont pas même pu nous apprendre où il avait terminé ses jours.

BESOINS.

SOMMAIRE

1. Définition.
2. Nature des besoins économiques; ils créent l'activité industrielle.

1. Définition.

Les besoins sont des sensations d'ordre physiologique ou intellectuel qui font naître en nous le désir de posséder, afin de les consommer, les objets, les richesses propres à la satisfaction de ces besoins.

C'est plus spécialement ainsi que l'on définit les besoins économiques, sans qu'il soit possible de déterminer nettement quels besoins sont économiques et quels autres ne le sont pas.

Malgré cela, le mot besoin étant employé dans diverses acceptions vagues, il peut être utile, pour l'exactitude du langage économique, de limiter son sens. Le besoin économique est naturellement apprécié et mesuré par celui qui le ressent.

Les besoins physiologiques comme la faim, la soif, etc., ont été vraisemblablement les seuls qui, primitivement, aient assailli l'homme et fait sentir matériellement, par la douleur qu'ils causent, la nécessité de leur satisfaction. Ils sont communs à tous les animaux, chez lesquels ils sont très limités.

Les besoins d'ordre intellectuel sont créés par la pensée et la volonté, de même que beaucoup de besoins physiologiques, tels que les besoins de mets conformes à l'hygiène ou destinés à procurer un simple plaisir gastronomique, les besoins d'exercices gymnastiques, etc. Ces besoins se sont développés peu à peu sous l'influence de la civilisation.

2. Nature des besoins économiques; ils créent l'activité industrielle.

Les besoins premiers physiologiques sont permanents et universels; l'homme ne peut s'en affranchir ni descendre, pour leur satisfaction, au-dessous d'un certain minimum qui varie avec chaque individu. Les besoins de toute sorte peuvent, par contre, s'étendre au delà de toute limite connue.

Leur progression ne suit pas de loi mathématique, d'autant plus que les besoins sont individuels; mais les besoins nouveaux créés par quelques individus se répandent rapidement et excitent les désirs de tous ceux qui veulent élargir leur vie.

Un besoin en fait naître un autre; l'homme s'attache à chercher un bien-être toujours plus grand, sans jamais être satisfait; ce qui le distingue des animaux et le pousse à l'action.

Les besoins sont, en effet, en raison de l'extension dont ils sont susceptibles, la cause déterminante du travail de l'homme. Le besoin fait éprouver une souffrance, sa satisfaction un soulagement ou un plaisir. Un effort est nécessaire pour arriver à ce résultat, et cet effort est lui-même une peine. Mais la peine-travail étant moins grande que la douleur-besoin, dans la plupart des cas, l'homme choisit le travail, le perfectionne en vertu de la loi de l'économie des forces, accroît ses besoins, augmente la puissance productive.

Le besoin, comme un feu intérieur auquel il faut chaque jour un aliment continu, allume en nous cette activité économique qui produit les merveilles de l'industrie. Et sa puissance est si grande, que si nous en créons un dont la satisfaction ne semblait pas, tout d'abord, nécessaire même indirectement à notre existence, il prend, par la force de l'habitude, une place si importante dans notre vie que nous ne pouvons le supprimer sans souffrance.

Aussi plus les besoins sont satisfaits, plus ils acquièrent d'action, plus ils s'étendent.

Il appartient au moraliste de discuter sur le développement et la direction à donner à nos besoins. Ici, en économie politique, notre tâche se borne à constater que le besoin, force universelle et permanente, quoique d'intensité très variable, puisqu'elle suit toutes les fantaisies de la volonté humaine, est le moteur premier de l'activité industrielle.

Les peuples qui l'ont restreinte sous l'empire de leur religion ou de leur éducation sont demeurés pauvres, faibles, soumis à la conquête et à la domination, tandis que ceux qui l'ont développée ont vu croître leur puissance et leur richesse.

Des philosophes et des écrivains religieux partant de principes différents, se sont efforcés de prouver que le bonheur de l'homme consistait dans la limitation ou l'anéantissement de la plupart de ses besoins. Le retour à l'état de nature et le monachisme, tel a été l'idéal de théoriciens qui ne se sont pas aperçus qu'on ne modifie pas — fort heureusement pour lui — la nature de l'homme, avec des conceptions métaphsiques ou mystiques (V. Travail).

André Liesse.

BÉTAIL.

SOMMAIRE

I. LE BÉTAIL ET L'AGRICULTURE.

Au point de vue économique, on peut définir le bétail l'ensemble des animaux qui font partie de l'exploitation agricole. Sous ce titre général on comprend toutes les espèces qui ont une place quelconque à la ferme, le cheval, l'âne et le mulet, le bœuf, le mouton, la chèvre, le porc. On doit y ajouter, à titre exceptionnel, l'autruche, le buffle, le renne, le chameau et l'éléphant. D'autres animaux en font aussi partie, mais ils ne sont ordinairement pas visés lorsqu'on parle du bétail en général; tels sont les volailles, les lapins, les vers à soie, les abeilles.

Dans une industrie où la machine à vapeur n'a pris encore qu'une place infime par suite de l'extrême division des efforts à faire, les animaux sont restés les principaux moteurs. Le bétail donne d'ailleurs les produits les plus divers, de la viande, du lait, de la laine, les engrais, outre sa peau, qui est une matière première très précieuse pour l'industrie.

Nous n'avons pas à insister ici sur le rôle important qu'a joué le bétail au début de notre civilisation; il fut la première commune mesure de la valeur et servit longtemps de monnaie. (V. MONNAIE.) On ne saurait non plus faire un historique de cet élément important de la fortune publique, les données faisant souvent défaut. Mais on doit, avec Roscher, constater la variabilité de son importance avec l'évolution de l'agriculture. Au début, chez les peuples pasteurs, le bétail est très abondant, les troupeaux paissent sur les terrains d'exploitation que la famille ou la tribu ont choisis pour leurs campements; la culture proprement dite n'existe pas encore ou n'existe qu'exceptionnellement et transitoirement; la consommation de la viande est assez considérable. Ce régime, qui se trouve longuement décrit dans l'Ancien Testament, est encore celui qui persiste sur le plateau central de l'Asie et dans la civilisation arabe. Plus tard, la culture de la terre vient peu à peu diminuer l'étendue des pâturages; le bétail perd graduellement de son importance et la consommation de la viande diminue; celle des céréales prend sa place. Ce n'est qu'avec les systèmes de culture élevés que le bétail reprend son importance primitive. On peut inférer de cette évolution que l'alimentation des hommes dépend étroitement des lois naturelles qui régissent la civilisation elle-même.

Il est possible d'induire de la petite quantité de renseignements qu'on possède à cet égard que les animaux domestiques furent rares durant les périodes historiques antérieures à la Révolution. La consommation de la viande, tous les documents en font foi, était très restreinte. De plus, les membres de la noblesse seuls montaient à cheval. En 1774, Turgot voulant réorganiser les postes ne put trouver personne pour entreprendre la fourniture de 5,800 chevaux; les maquignons les plus expérimentés ne croyant pas pouvoir en réunir en France un aussi grand nombre. Les moutons paraissent s'être multipliés dans notre pays surtout après la Révolution.

Quant aux porcs, ils paraissent avoir été nombreux dans la Gaule romaine; la loi salique ne contient pas moins de dix-neuf articles relatifs aux vols commis dans les troupeaux de ces animaux répandus dans les bois.

D'après les statistiques de Lavoisier, le bétail français comprenait au total 33,127,000 têtes en 1789. Dans ce nombre 6 p. 100 représentaient les moutons, 22 centièmes les bêtes à corne, 12 centièmes les moutons et 6 centièmes les porcs.

II. ROLE ÉCONOMIQUE DU BÉTAIL.

La richesse d'un pays en animaux domestiques est en fonction de l'intensité de sa production fourragère. Sous l'influence de la révolution agricole effectuée en Grande-Bretagne dans le siècle écoulé, et qui a eu pour effet de transformer cette contrée en pays d'élevage et d'engraissement, on en était venu à considérer comme un but à poursuivre incessamment l'augmentation du bétail entretenu par l'agriculture; on avait même fixé à 500 kilogrammes par hectare cultivé le poids vivant qui représentait l'idéal théorique à réaliser par les systèmes de culture les plus intensifs. On est revenu aujourd'hui à des principes moins absolus et on reconnait que le bétail, comme toute autre production, doit être subordonné au milieu. Le but à viser est le maximum de produit brut, de quelque nature qu'il soit, avec des prix de revient aussi bas que possible, et non l'extension des cultures fourragères à l'encontre même des lois économiques.

Les conditions d'une bonne agriculture ont

changé complètement, depuis 1870 à peu près, avec les progrès de la chimie agronomique. Le bétail était surtout un producteur du fumier nécessaire pour la culture intensive, suivant les types désormais classiques des fermes de Roville, Bechelbronn et Grignon; aujourd'hui le bétail est rentré dans sonv rai rôle, il est un but et non un moyen : le fumier ne doit plus être que le complément des engrais industriels V. CULTURE *Systèmes de* .

1. Classification.

Dans les conditions ordinaires de la culture, on divise les animaux tenus sur la ferme en *bétail de trait* et *bétail de rente.* Le bétail de trait comprend tous les animaux qui sont attelés aux instruments de culture et aident aux travaux de l'exploitation, chevaux, bœufs, mulets, etc. Le bétail de rente est celui qui est habituellement entretenu pour fournir des produits directs et non du travail. Cette classification, très usitée dans la pratique, n'a guère que le mérite de la clarté; son utilité est contestable, car elle manque beaucoup de précision.

2. Bétail de trait.

Il comprend des animaux des races chevaline, asine et mulassière et de la race bovine. Mais la spécialisation absolue des bêtes bovines perd de jour en jour toute son importance, même dans les fermes les mieux organisées. Le but poursuivi aujourd'hui de plus en plus par la culture est la gratuité du travail des animaux; on y tend par des pratiques très diverses suivant les régions et les cultures dominantes. Le nord de la France achète des animaux au moment des grands travaux, les engraisse avec la pulpe des betteraves traitées par la sucrerie et les vend à la fin de la campagne annuelle pour la boucherie. Autour de Paris, les chevaux, percherons surtout, sont souvent achetés jeunes dans les régions de production, ils sont bien traités, ménagés avec soin, mais travaillent à la culture, sans qu'on leur demande d'ailleurs de grands efforts, puis, vers quatre ans, ils sont revendus comme animaux de trait à l'industrie. Les omnibus de Paris recrutent une bonne partie de leurs effectifs dans ces conditions. Ces spéculations, et d'autres encore, donnent des résultats appréciables; on les généralise le plus possible. D'autre part, le bétail soumis à ces renouvellements annuels ou périodiques devient assimilable en quelque sorte aux semences et se classe dans le capital circulant.

Le bétail entretenu sur la ferme n'a d'ailleurs pas perdu encore son importance comme producteur d'engrais.

Le fumier est toujours considéré, avec juste raison, comme l'un des facteurs importants de la production agricole. Pour beaucoup trop d'agriculteurs même il est le seul engrais usité en pratique, l'emploi judicieux des engrais industriels exigeant des connaissances techniques qui sont encore bien loin d'être vulgarisées.

3. Bétail de rente.

En dehors de cette double fonction qui lui est dévolue, fournir le travail et produire du fumier, le bétail est, dans l'exploitation agricole, l'objet de spéculations multiples et variées qui font classer les animaux qui en fournissent les bases dans la catégorie des animaux de rente. Ces spéculations sont essentiellement dépendantes du milieu, climat, cultures et capitaux; elles sont différentes aussi suivant les espèces que ce milieu permet d'entretenir avec le plus de profit; une entente parfaite des meilleures méthodes zootechniques devient indispensable pour leur faire donner tout ce qu'elles peuvent produire.

Les races bovine, ovine et porcine sont destinées à la production de la viande; la vache, la chèvre et quelquefois la brebis donnent leur lait; la race ovine fournit sa laine. D'autres productions sont visées par les spéculations animales : l'autruche, par exemple, aujourd'hui domestiquée au Cap de Bonne-Espérance, fait l'objet d'une exploitation régulière pour sa plume. En Algérie, cette même industrie a été introduite, mais elle n'y obtient pas des résultats aussi avantageux qu'au sud de l'Afrique.

Dans l'exploitation du bétail, plus encore que dans l'exploitation du sol, les améliorations sont lentes et nécessitent un grand esprit de suite. La *sélection* des meilleurs animaux, dans certains cas le *croisement* ou la *consanguinité*, *l'alimentation*, *l'hygiène* sont autant de questions à résoudre et dont la solution s'impose pour pouvoir réaliser des améliorations d'une portée réelle. Plus spécialement économiques sont celles qui dérivent du milieu. Quelles *espèces* doit-on entretenir? Faut-il faire de *l'élevage?* Vaut-il mieux se borner à *l'engraissement?* Est-il avantageux de se livrer à l'industrie de la *laiterie?* Dans quelles conditions la production de la *laine* pourra-elle être considérée comme lucrative? Bien que la solution de ces questions soit exclusivement du domaine de l'économie rurale, nous ne pouvons les débattre ici avec toute l'ampleur qu'elles comporteraient et nous devons nous borner à les signaler. Chaque cas particulier de l'exploitation agricole peut, en effet, comporter une solution différente.

En général, les pays d'herbage ou de pâturage font de l'élevage et de la laiterie, les pays à riche culture intensive font avantageusement de l'engraissement. Les moutons se trouvent à peu près dans tous les systèmes de culture, mais les gros effectifs appartiennent surtout aux régions de landes ou à grandes jachères, et aux régions montagneuses.

III. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR LE BÉTAIL FRANÇAIS.

4. Effectifs.

La France compte près de 3 millions de chevaux, plus de 13 millions de bœufs et 23 millions de moutons environ. Au point de vue du nombre des existences, la France occupe le second rang parmi les nations de l'Europe occidentale ; le Royaume-Uni, la Belgique, la Hollande, l'Autriche-Hongrie et l'Espagne lui sont inférieurs ; l'Allemagne seule a un excédent, assez faible, d'environ un million de têtes. La France est surtout riche en gros bétail.

Parmi les départements les plus riches en animaux de ferme, il faut citer le Nord qui a 308 kilogrammes de bétail par hectare de culture, le Finistère 289, la Seine-Inférieure 284, les Basses-Pyrénées 281, le Calvados 275, l'Allier, la Mayenne, la Manche, l'Ain, le Cantal. Les départements les plus pauvres sont la Corse, le Var, les trois départements des Alpes, puis le littoral de la Méditerranée et la vallée du Rhône. D'une manière générale, on peut constater que les départements les plus pauvres en moutons sont les plus riches en gros bétail.

Les travaux de culture emploient 2,100,000 chevaux, 200,000 mulets et 1,518,000 bœufs de trait, soit un total de 3,800,000 animaux (1882). Cet effectif correspond à une bête de travail par $6^h,70$ de terre labourable. En estimant à 600 francs seulement, l'un dans l'autre, l'entretien (nourriture, ferrage, soins, harnais) d'un animal, on voit que, de ce chef, chaque hectare se trouve grevé de 89 francs environ, sans compter les gages du conducteur. Une bête par 10 hectares devrait suffire. On pourrait réaliser sur ce point (dit l'enquête de 1882) 30 francs d'économie par hectare, en même temps que l'on augmenterait le nombre des bêtes de rente : bœufs à l'engrais, juments poulinières, vaches laitières, au grand avantage de la production nationale.

De 1840 à 1882, l'espèce bovine a augmenté de 1,235,000 têtes, soit 10 1/2 p. 100, et l'espèce porcine a presque doublé; l'espèce chevaline s'accroît aussi, régulièrement. Au contraire, les moutons diminuent notablement. Cette diminution est due aux progrès de la culture, à la suppression des jachères, aux défrichements et aux reboisements ; elle est rachetée par une diminution de l'âge moyen d'abatage et une notable augmentation du poids des animaux, conséquence du développement de la précocité et du perfectionnement des méthodes d'élevage.

Le poids vif total du bétail français recensé en 1882 représentait 6,240,431 tonnes. Si l'on ne tient compte que des animaux de boucherie, ces poids représentent, toutes compensations faites, 140 millions de kilogrammes de poids vif de plus qu'en 1862, équivalant à 300,000 têtes de gros bétail ou 4,400,000 moutons adultes. Ce progrès apparaîtrait plus clairement encore et plus considérable si l'on pouvait calculer l'augmentation du poids qui correspond à l'abaissement de l'âge d'abatage. D'autre part, les pertes annuelles par maladies ou accidents sont tombées au tiers de ce qu'elles étaient en 1852 et à la moitié des chiffres de 1862. Ces résultats sont dus à une meilleure hygiène, aux lois sur les épizooties et aux découvertes de Pasteur.

5. Produits.

L'exploitation des animaux domestiques est la source de revenus considérables.

L'espèce bovine livre chaque année à la boucherie 5,300,000 têtes valant exactement 990 millions, l'espèce ovine fournit 7,683,000 têtes pour 185 millions et l'espèce porcine 4 millions d'animaux d'une valeur de 462 millions de francs, soit une valeur totale en viande de boucherie de 1,635 millions.

La production en lait, estimée à 68,206,000 hectolitres en 1882 (73,547,000 hectolitres en 1886), représente une valeur annuelle de 1,157 millions de francs. Les départements les plus grands producteurs de lait sont ceux qui produisent le moins de vins et le plus de cidre. Il a été recensé 5,019,700 vaches laitières dont le lait est employé de la manière suivante : 25 millions d'hectolitres à la production du beurre et du fromage et 43 millions à la consommation en nature. Ce dernier chiffre représente une consommation de 87 litres par habitant et par an.

On n'a encore aucune donnée statistique sur la production du lait des brebis et des chèvres qui représente cependant une valeur importante. On sait que les fromages de Roquefort sont faits exclusivement avec du lait de brebis et que le lait de chèvre fait l'objet d'une exploitation régulière dans les Cévennes et en Corse notamment.

La laine des ovidés est portée, dans la statistique de 1882, pour 530,000 quintaux et 77 millions de francs.

Les fumiers produits par tout l'effectif animal donneraient 84 millions de tonnes estimées à 838 millions de francs. M. Tisserand est d'avis que cette production devrait s'élever, par une meilleure installation des fermes, à 123 millions de tonnes, quantité encore insuffisante pour une bonne fumure du sol et qui prouve la nécessité de recourir aux engrais chimiques. — D'autre part, le travail des bêtes de trait est évalué à 1,313 millions de journées d'une valeur de plus de 3 milliards.

Enfin les animaux vendus annuellement à l'industrie, chevaux, ânes, mulets représentent une valeur de 80 millions de francs.

Ajoutons à ces produits ceux des petites industries animales qui se retrouvent encore à la ferme, les volailles et lapins livrés à la consommation pour 188 millions, les œufs pour 131 (valeur estimée à la vente par les producteurs et non à la consommation); 47 millions pour les vers à soie et 20 millions pour le miel et la cire des ruchers. Toutes ces valeurs additionnées donnent un produit annuel total de 3,328 millions — sans y comprendre le travail et le fumier qui se retrouvent comme facteurs de la production, mais qu'il faut estimer pour la bonne ordonnance de l'exploitation agricole.

IV CONSOMMATION DE LA VIANDE.

La consommation de la viande dans la population française ressort aux chiffres suivants, en tenant compte des quantités importées ou exportées :

[illegible]

	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]

La viande produite par les animaux abattus s'est accrue de 1840 à 1882 de 121 p. 100 pour l'espèce bovine, de 105 p. 100 pour l'espèce ovine, et de 33 p. 100 pour l'espèce porcine. Les chiffres totaux absolus étaient de 682,000 tonnes en 1840, de 972,000 tonnes en 1862, et de 1,240,000 tonnes en 1882.

FRANÇOIS BERNARD.

Bibliographie.

[illegible] Paris [illegible]

[illegible]

BIENFAISANCE. — V. **Bureaux de bienfaisance.**

BILLET DE BANQUE. — Le billet de banque est un billet au porteur payable à vue, analogue, quant à sa nature juridique, aux autres effets de commerce : billets au porteur non payables à vue, billets à ordre, lettres de change, etc.

Considéré au point de vue de sa fonction économique, le billet de banque peut être défini : le titre d'une créance de sommes d'argent, transmissible par la simple tradition manuelle et circulant, grâce au crédit de l'établissement qui l'a émis, à l'instar du numéraire dont il donne le droit d'exiger le payement.

C'est un instrument de circulation et de crédit.

Comme instrument de circulation il a, sur la monnaie qu'il représente, l'avantage d'être plus léger, plus maniable, plus facilement transportable. Cette commodité est surtout appréciée dans les pays dont la circulation métallique est composée de beaucoup d'argent et d'une petite quantité d'or. Ainsi, en Allemagne, avant l'adoption de l'étalon d'or en 1873, la circulation des billets de banque était des plus considérables. On a également remarqué que le métal blanc figure dans l'encaisse de la Banque de France pour la moitié environ de l'encaisse totale tandis que, d'après les constatations des enquêtes monétaires, il n'entre que pour un tiers dans la composition de la circulation française. Le commerce paye la Banque en argent et conserve son papier. En 1849 et en 1876, au moment de la reprise des payements en espèces, le retrait de certaines coupures a provoqué des réclamations.

Le billet de banque est, en même temps qu'un instrument de circulation, un instrument de crédit.

La souscription d'un billet est un mode d'emprunt pour les banques comme pour les autres commerçants. Seulement, il faut noter cette particularité que l'emprunt correspondant à l'émission du billet de banque n'est pas fait à un ou plusieurs capitalistes, mais à la généralité du public; que les fonds empruntés ne sont pas des capitaux appropriés, mais font partie de la circulation métallique du pays ; que, par suite, l'emprunt dont le billet de banque est le titre n'entraîne pour l'établissement d'émission aucune charge d'intérêts. C'est un avantage dont l'importance est considérable dans les pays où les capitaux sont rares, mais qui est fortement diminuée partout où se développe l'usage des dépôts en banque.

La faculté de faire des emprunts à la circulation métallique résulte des circonstances suivantes. La somme des espèces en circula-

tion est essentiellement variable. Les existences métalliques augmentent ou diminuent sans cesse par l'effet d'importations et d'exportations successives, qui sont provoquées elles-mêmes par la multiplication et l'accélération ou par la réduction et le ralentissement des échanges. Mais s'il y a dans le stock métallique une portion irréductible en fait, un minimum qui n'est jamais entamé, une sorte de fonds de creuset, une réserve qui ne sort jamais du pays. C'est cette partie de la circulation métallique que l'on peut emprunter et dont on peut disposer pour un temps illimité en la remplaçant par des billets de banque.

Il y a grand intérêt à le faire non seulement pour les banques, qui profitent directement de l'emprunt, mais aussi pour la communauté tout entière. En effet, l'usage de la monnaie n'est pas gratuit; les encaisses métalliques, qu'il est nécessaire de conserver pour procéder à des échanges au comptant ou pour solder des échanges à terme, sont détournées du travail de la production et ne rapportent en conséquence aucun intérêt. Supposez qu'une partie de ce numéraire immobilisé et stérile puisse être remplacée dans les caisses par des promesses de payer, on pourra l'employer dans les affaires, la transformer en capital productif.

La fonction du billet de banque ne se borne pas à un remplacement, sommes pour sommes, le numéraire par des promesses de payer. La circulation de papier est beaucoup plus élastique que la circulation métallique. La seconde peut à la vérité s'augmenter par des importations, si l'activité des échanges l'exige; encore un certain délai est-il ici nécessaire. Au contraire, l'émission des billets de banque suit pas à pas le progrès des affaires. Au fur et à mesure que de nouvelles lettres de change, représentatives de nouvelles opérations commerciales, sont présentées à l'escompte, la Banque d'émission trouve dans la souscription de nouveaux billets les moyens de satisfaire aux besoins du commerce. La création d'une telle banque produit ainsi des effets analogues à la découverte d'une mine d'or nouvelle. Elle permet d'accroître le fonds de roulement de la nation et, par là, d'étendre et de multiplier les opérations de son commerce et de son industrie [1].

Cette mine d'or a été rarement laissée à la discrétion des particuliers. Le plus souvent l'État s'en est emparé au nom du public et l'a concédée à de grandes compagnies. C'est ainsi que la Banque de France a le monopole de l'émission des billets payables au porteur et à vue. Mais ni la nature du billet de banque ni sa fonction ne sont modifiées par cette circonstance.

La somme des émissions de billets de banque varie constamment aux époques de grande activité commerciale. Lorsque, par suite de l'extension des affaires, des lettres de change plus nombreuses sont créées et présentées à l'escompte, le montant de la circulation, pour employer le terme usité, dépasse de beaucoup le chiffre de l'encaisse conservée par les banques. On conçoit d'ailleurs que les banques ne cherchent pas à limiter le montant de leur circulation au montant de leur encaisse; elles se priveraient, en suivant cette règle de conduite, du bénéfice de l'emprunt gratuit qu'elles font à la circulation par l'émission des billets. Aussi tout au contraire, lorsque leur encaisse est en voie d'augmentation, elles cherchent à multiplier leurs escomptes et elles sont ainsi amenées à développer leur circulation.

Ce développement n'est pas sans dangers. Les sommes dont la banque se reconnait débitrice vis-à-vis du public par l'émission des billets ne sont pas dans ses caisses, au moins pour la majeure partie. La banque a disposé de son numéraire au profit du commerce. Le gage de la circulation n'est pas dans l'encaisse, mais dans le portefeuille; or, ce gage n'est pas liquide. Cependant le billet de banque est remboursable à vue. La banque se trouverait fort empêchée s'il lui fallait rembourser tout d'un coup la totalité des billets qu'elle a émis.

On voit que la mine d'or de la circulation doit être exploitée avec prudence et qu'il ne faut par dépasser certaines limites.

Ces limites, la législation a souvent prétendu les fixer (V. BANQUE, §§ 6, 12, 18). Ainsi, en Angleterre, le *Bank charter act* de 1844 interdit toute émission supérieure au montant cumulé des valeurs reçues par la Banque en dépôts, en titres, en lingots et en espèces, augmenté d'une somme d'abord fixée à 14 millions sterlings et qui est aujourd'hui de 16,200,000 livres. Ce chiffre de 14 millions fut choisi par le législateur parce que le minimum de la circulation avait été en 1839 de 14,739,000 livres. On pensa, en 1844, que pour laisser quelque élasticité à la circulation, on pouvait autoriser la Banque à émettre des billets sans couverture jusqu'à concurrence de cette somme. Les 14 millions de livres ont été portés à 16,200,000 livres à la suite de la cession à la Banque d'Angleterre par diverses banques et de la perte par d'autres banques des privilèges d'émission que leur avait laissés l'Acte de

1. [illegible]

1844. Aux État-Unis, la législation des banques nationales impose à ces établissements l'obligation d'un dépôt de titres et de la conservation d'une encaisse métallique représentant le vingtième de leur circulation. En France, la circulation ne peut dépasser 3,500 millions de francs; mais le législateur a eu moins en vue d'assurer la convertibilité des billets que de mettre obstacle aux emprunts que le Trésor pourrait être tenté de faire à l'encaisse de la Banque de France. (V. BANQUE, III, § 6, I).

L'efficacité des dispositions du *Bank charter act* et de la législation des États-Unis est fort discutable.

En 1847 et 1857, il a fallu suspendre, dans des moments de crise financière, l'exécution de l'Acte de 1844 et permettre à la Banque d'Angleterre d'émettre des billets à découvert. Quant à l'obligation imposée par la loi américaine de conserver intacte en espèces une somme égale au vingtième de la circulation, elle met les banques dans l'impossibilité de se servir de leur réserve dès que le minimum légal est atteint, c'est-à-dire dans les moments de crise où l'usage de cette réserve pourrait être le plus précieux.

Le véritable moyen de maintenir une proportion convenable entre le montant de la circulation et celui de l'encaisse métallique n'est pas dans la limitation de la circulation à des sommes déterminées d'avance par la loi. Ce n'est pas sur l'émission qu'il faut agir, c'est sur l'encaisse. Les banques ont à leur disposition un procédé absolument certain pour relever le montant de leur réserve métallique lorsqu'il devient trop faible; ce procédé, c'est la hausse du taux de l'escompte (voy. le mot CHANGES). La hausse du taux de l'escompte, en offrant aux capitaux un placement plus rémunérateur, retient sur la place ceux qui allaient être exportés et appelle ceux qui sont disponibles à l'étranger. Elle aboutit à bref délai à une augmentation des réserves métalliques. La Banque d'Angleterre ne se fait jamais faute de recourir à cette mesure dès que le besoin s'en fait sentir.

La Banque de France hésite depuis un certain nombre d'années à l'employer. Elle préfère un autre procédé qui produit, au point de vue spécial qui nous occupe, un effet analogue : elle prélève une prime sur l'or qui lui est demandé pour l'exportation. Malheureusement, cette manière d'agir n'est pas sans causer de graves dommages à notre circulation métallique (voy. les mots CHANGE et MONNAIE, *Fabrication de la*).

Le billet de la Banque de France jouit actuellement du cours légal, c'est-à-dire qu'il constitue une monnaie libératoire, pouvant légalement faire l'objet d'offres et de consignation. Il ne faut pas confondre le cours légal avec le cours forcé; un billet de Banque a cours forcé lorsque la banque qui l'a émis n'est pas tenue de le rembourser à vue en espèces métalliques.

Il arrive que les gouvernements, dans des moments difficiles, dispensent les banques de rembourser leurs billets à vue et en espèces. Les gouvernements ont pris, en divers pays et à diverses époques, cette mesure extrême, soit pour secourir les banques au milieu d'une crise monétaire, soit dans leur propre intérêt en vue de se donner dans des circonstances pressantes le moyen d'emprunter l'encaisse des banques.

Le cours forcé, auquel le gouvernement français a eu recours notamment en 1848 et 1870, peut être une ressource extrême, un mal nécessaire; mais c'est un mal extrêmement grave qui peut causer les plus grands dommages au pays. C'est une vérité peu comprise en France, où cette mesure, grâce au puissant crédit de la Banque de France et de l'État et grâce à la modération des pouvoirs publics, a été peu préjudiciable en 1870. Mais d'autres pays ont fait à cet égard de dures expériences.

Le cours forcé fait du billet de banque un véritable PAPIER-MONNAIE (voy. ce mot); son effet normal est d'amener la dépréciation du billet de banque.

Lorsqu'il existe dans un pays plus de numéraire que ne l'exigent les besoins du commerce, l'équilibre se rétablit automatiquement par l'exportation des capitaux. Lorsque les moyens de circulation, trop abondants, consistent en billets de banque convertibles, l'équilibre peut également se rétablir; ces billets de banque convertibles sont rapidement transformés en monnaie exportable. Ainsi l'exportation réduit les valeurs en circulation au niveau des besoins. Lorsque la circulation trop abondante consiste en papier inconvertible, en billets de banque ayant cours forcé, en monnaie non exportable, l'équilibre se rétablit d'une autre manière, par la dépréciation du papier.

La dépréciation des moyens de circulation produit la hausse générale des prix. La hausse appelle bientôt la hausse. Les prix de toutes choses étant plus élevés, des moyens de circulation plus nombreux sont réclamés. On recourt à de nouvelles émissions, qui aggravent encore la dépréciation du papier.

Cette dépréciation s'opère en quelque sorte par saccades, avec de brusques retours en arrière. La prime de l'or, qui est la contrepartie de la dépréciation du papier, atteint

parfois des taux exorbitants. A de certains moments, comme pour liquider les opérations engagées il faut absolument et à tout prix de l'or, la prime sur les espèces s'élève et la dépréciation du papier s'accentue dans des proportions énormes. Aussitôt après le règlement des opérations engagées, le prix du papier se relève, jusqu'à la prochaine crise. Le marché devient alors d'une sensibilité extrême; il est affecté d'une sorte d'irritabilité maladive.

Les variations dans la valeur du papier font courir au commerce des risques considérables. Pour se couvrir de cet aléa, il augmente encore ses prix.

Le cours forcé produit ainsi des effets analogues à ceux d'un impôt sur les consommations, mais d'un impôt variable dans son taux, irrégulier dans son incidence. Son abolition, par le retour au remboursement des billets en espèces métalliques, doit être et a presque toujours été le premier souci des gouvernements qui ont été contraints de l'établir. Aug. Arnauné.

BILLION — V. Monnaie (Fabrication).

BLANC (Jean-Joseph-Louis), né à Madrid le 21 octobre 1811, mort à Cannes le 6 décembre 1886. Fils d'un inspecteur général des finances et d'une Pozzo di Borgo, il débuta par la littérature et des éloges académiques, puis se mêla activement à la presse militante et démocratique, écrivant dans *le Progrès du Pas-de-Calais*, la *Revue démocratique*, la *Nouvelle Minerve*, *le Bon Sens* dont il fut rédacteur en chef et qui précéda la *Revue du Progrès social*. C'est dans cette revue qu'il publia, en 1839, le premier jet de son pamphlet sur l'*Organisation du travail*. Devenu populaire par son *Histoire de dix ans*, il entreprit l'*Histoire de la révolution*, terminée seulement en 1862. Dans cet intervalle, en effet, la politique l'avait fort absorbé. Membre du gouvernement provisoire, président de la fameuse commission du gouvernement pour les travailleurs siégeant au Luxembourg, représentant de la Seine à la Constituante; impliqué dans l'insurrection de juin 1848, il alla se fixer à Londres, où il écrivit *le Nouveau Monde*, organe de ses idées politiques et socialistes, et des lettres au *Temps*, sur l'Angleterre, remarquables par leur sagesse et leur modération. De retour en France après la chute de l'Empire, il redevint député de la Seine en 1876 et protesta énergiquement contre la Commune de 1871.

Louis Blanc n'est pas un économiste. Il fit beaucoup de bruit avec sa fameuse organisation du travail. Mais une fois mis en demeure d'agir, il ne put et ne sut rien organiser; d'où les déceptions, les désordres et les troubles dont il eut peur et qu'il regretta lui-même, et qu'il paya de près de vingt ans d'exil. Il a toutefois contribué, dans une large mesure, à l'étude des questions vitales de la société contemporaine, et son rôle politique dans la révolution de février avait forcément donné à sa parole et à ses idées une autorité considérable.

Il a laissé, en dehors de ses travaux de polémiste ou d'historien :

Organisation du travail, 9e édition, refondue et augmentée de chapitres nouveaux. Paris, au bureau du *Nouveau Monde*, 1850, 1 vol. in-12 de 240 p. — *Appel aux honnêtes gens*, in-8, 1849. — *Catéchisme des socialistes*, in-18, 1849. — *Questions d'aujourd'hui et de demain*, 2 vol. in-18, 1873-74; — *Le socialisme*. — *Droit au travail*, 3e édition. Paris, 1848, in-18.

E. R.

BLANQUI (Jérôme-Adolphe), économiste français, né à Nice le 21 novembre 1798, mort à Paris le 28 janvier 1854. Fils du conventionnel qui fut le premier sous-préfet de Puget-Théniers, il vint assez jeune à Paris, fut simple surveillant à la pension Massin, puis ouvrit à l'Athénée un cours qui lui valut en 1833 la succession de J.-B. Say aux Arts-et-Métiers et son élection à l'Académie des sciences morales en 1838; depuis 1825, il professait également à l'école du commerce, dont il était devenu directeur en 1830. De 1846 à 1848, il fut député de la Gironde, sans que tant d'occupations l'eussent empêché de faire plus de trente voyages en France, en Angleterre, en Italie, en Espagne, en Bulgarie, en Algérie, etc., d'être le premier rédacteur en chef du *Journal des Économistes*, où il signait ses chroniques *Adolphus*, et d'écrire des livres qui, comme son « Histoire de l'économie politique », sont des modèles d'analyse ingénieuse et fine, d'exposition lucide et élégante. En effet, cet esprit merveilleusement doué, un des plus brillants et des plus utiles vulgarisateurs, et après J.-B. Say le plus brillant représentant de l'économie politique en France, avait mis au service de cette science, comme l'a dit A. Renouard, « son esprit clair, pénétrant, étendu, son remarquable talent d'exposition. Alors même qu'il lui plaisait de se jouer dans la forme paradoxale, la sûreté de son bon sens le retenait dans les limites de la vérité ».

L'œuvre, assez considérable, de Blanqui se résume dans les ouvrages suivants :

Voyage d'un Français en Angleterre en 1823, in-8, 1824. — *Résumé de l'histoire du commerce et de l'industrie*, in-18, 1826. — *Voyage à Ma-*

drid, in-8, 1826 ; — *La Corse en* 1839 ; — *Notice sur Huskisson et sa réforme économique*, in-8, 1840. — *L'Algérie en* 1839, in-8, 1840. — *Voyage en Bulgarie en* 1841, in-18, 1842. — *L'Espagne en* 1846, in-4, 1846. — *Précis élémentaire d'économie politique*, in-18, 2e édition, 1842. — *Histoire de l'économie politique en Europe*, 2 vol. in-8, 1837, édition 1879, traduit en plusieurs langues, avec une Bibliographie économique de sept ans antérieure à celle de Mac Culloch. — *Notice sur la vie et les ouvrages de J.-B. Say*, in-4, 1840. — *Les classes ouvrières en France*, 2 vol. in-18, 1848 ; — Son *Cours d'économie industrielle* a été publié par Ad. Blaise et J. Garnier.

E. R.

BLÉ. — V. **Céréales** et **Produits internationaux.**

BLOCUS CONTINENTAL. — Mettre une place, une ville en état de blocus, c'est la cerner de telle sorte qu'il n'y puisse entrer ni secours en hommes, ni vivres, et qu'elle soit privée de toute communication avec le dehors. C'est un des nombreux procédés de l'art de la guerre. Le droit à l'employer est reconnu comme conforme au droit des gens et dérivant uniquement du droit de guerre.

On admet en principe que, dans les guerres de terre, l'armée qui bloque une place a droit de saisir tout ce que le gouvernement ennemi cherche à y introduire, mais qu'elle doit se borner à repousser les simples particuliers et les marchandises leur appartenant. Pour ce qui concerne les guerres maritimes, on admet que les simples citoyens de la ville mise en état de blocus peuvent être faits prisonniers ; que leurs marchandises et leurs navires peuvent être saisis; mais on tolère que les propriétés et les personnes des citoyens appartenant à des puissances *neutres* entrent dans le port bloqué : on ne fait d'exception que pour les objets réputés contrebande de guerre : ustensiles, munitions, vivres, combustibles, bref tout ce qui peut servir à prolonger la défense [1].

Les principes qui précèdent ont été adoptés, entre les nations maritimes, dans les traités d'Utrecht, en 1712, et de Westphalie, en 1742; mais ils n'ont pas toujours été observés par l'Angleterre, soit dans la guerre de l'indépendance américaine, soit dans les guerres contre la première République française et l'Empire. Cette puissance en était arrivée au commencement de ce siècle, après la rupture de la paix d'Amiens, à soutenir que la mer appartient au plus fort, à ne plus respecter les droits des neutres, et à décréter un blocus maritime général, que l'on a appelé *blocus sur le papier*, et qui consistait à interdire même des places, des ports et des côtes, devant lesquels elle n'établissait pas, au moyen de forces suffisantes, un blocus effectif.

C'est à cette politique que Napoléon répondit par une entreprise que l'on a désignée par les expressions, à peu près synonymes, de *blocus continental* ou de *système* continental. L'empereur comptait forcer les nations continentales à se priver des débouchés anglais et des facilités que leur offrait la marine britannique pour le transport et l'écoulement de leurs produits; il espérait ruiner ainsi l'Angleterre, en lui fermant tous les ports du continent et en lui interdisant l'accès de tous les pays occupés par les armées françaises.

Le 11 novembre 1806, le gouvernement anglais avait institué le blocus maritime en défendant tout commerce aux neutres sur la ligne qui s'étend depuis Brest jusqu'aux bouches de l'Elbe. Il avait interdit tous ses ports aux navires français; il avait assujetti les navires des puissances neutres à être visités par ses croiseurs et à être amenés, s'il y avait lieu, dans les ports britanniques, pour y payer une taxe. C'est alors que Napoléon conçut l'idée d'exercer de gigantesques représailles commerciales. Le 21 novembre 1807, il lança de Berlin le fameux décret qui mettait les Iles-Britanniques en état de blocus.

Après huit considérants que nous ne pouvons faire entrer dans le cadre restreint de cet article, venait le décret proprement dit, dont voici le texte :

« Art. 1er. Tout commerce et toute correspondance avec les Iles-Britanniques sont interdits.

« 2. En conséquence, les lettres ou paquets adressés ou en Angleterre ou à un Anglais, ou écrits en langue anglaise, n'auront pas cours aux postes et seront saisis.

« 3. Tout individu sujet de l'Angleterre, de quelque état et condition qu'il soit, qui sera trouvé dans les pays occupés par nos troupes ou par celles de nos alliés, sera fait prisonnier de guerre.

« 4. Tout magasin, toute marchandise, toute propriété de quelque nature qu'elle puisse

1. Il n'est pas inutile de faire observer que ces objets de contrebande de guerre [illegible] strictement [illegible] international, puisque le nombre s'en est peu à peu accru avec les besoins des hommes ou les nécessités des opérations militaires. Des objets jusque-là réputés [illegible] sont devenus des objets de première nécessité pour la défense ou l'attaque. C'est ainsi que le charbon a été declaré objet de contrebande de guerre et que, pendant la guerre de Chine, une célèbre circulaire de M. Ferry a mis dans la même catégorie le riz. Cela a fait époque en droit des gens.

être, appartenant à un sujet d'Angleterre, sera déclaré de bonne prise.

« 5. Le commerce des marchandises anglaises est défendu, et toute marchandise appartenant à l'Angleterre, ou provenant de ses fabriques ou de ses colonies, est déclarée de bonne prise.

« 6. La moitié du prix de la confiscation des marchandises et propriétés déclarées de bonne prise par les articles précédents, sera employée à indemniser les négociants des pertes qu'ils ont éprouvées par la prise des bâtiments de commerce qui ont été enlevés par des croisières anglaises.

« 7. Aucun bâtiment venant directement de l'Angleterre ou des colonies anglaises, ou y ayant été depuis la publication du présent décret, ne sera reçu dans aucun port.

« 8. Tout bâtiment qui, au moyen d'une fausse déclaration, contreviendra à la disposition ci-dessus, sera saisi, et le navire et la cargaison seront confisqués comme s'ils étaient propriété anglaise.

« 9. Notre tribunal des prises de Paris est chargé du jugement définitif de toutes les contestations qui pourront survenir dans notre empire ou dans les pays occupés par l'armée française, relativement à l'exécution du présent décret. Notre tribunal des prises de Milan sera chargé du jugement définitif des dites contestations qui pourront survenir dans l'étendue de notre royaume d'Italie.

« 10. Communication du présent décret sera donnée par notre ministre des relations extérieures, aux rois d'Espagne, de Naples, de Hollande, d'Etrurie, et à nos autres alliés, dont les sujets sont victimes, comme les nôtres, de l'injustice et de la barbarie de la législation maritime anglaise ».

Un an plus tard, ce décret fut suivi d'un décret daté de Milan (17 novembre 1808) et dont les principales dispositions portaient :

« 1° Que tout bâtiment, de quelque nation qu'il soit, qui aura souffert la visite d'un vaisseau anglais, ou se sera soumis à un voyage en Angleterre, ou aura payé une imposition au gouvernement anglais, est, par cela seul, déclaré dénationalisé ; il a perdu la garantie de son pavillon et est devenu propriété anglaise ; il sera déclaré de bonne et valable prise.

« 2° Que tout bâtiment, de quelque nation qu'il soit, quel que soit son chargement, expédié des ports d'Angleterre ou des colonies anglaises, ou des pays occupés par les troupes anglaises, ou allant en Angleterre ou dans les colonies anglaises, ou dans les pays occupés par des troupes anglaises, est de bonne prise.

» 3° Que ces mesures cesseront d'avoir leur effet pour toutes les nations qui sauraient obliger le gouvernement anglais à respecter leur pavillon ; elles continueront à être en vigueur pendant tout le temps que ce gouvernement ne reviendra pas au principe du droit des gens qui règle les relations des états civilisés dans l'état de guerre. Ces dispositions seront abrogées et nulles par le fait, dès que le gouvernement anglais sera revenu aux principes du droit des gens, qui sont aussi ceux de la justice et de l'honneur ».

En réponse à ces décrets, l'Angleterre déclara que tous les ports de la France et de ses alliés d'où les navires anglais étaient exclus seraient soumis aux mêmes interdictions commerciales que s'ils étaient bloqués par des forces navales.

Le décret de Berlin était applicable à la France et aux pays alliés avec elle, ou occupés par ses armées, c'est-à-dire à la Hollande, à l'Espagne, à la Prusse, à l'Autriche, à l'Allemagne tout entière. Plus tard le Midi y adhéra, pendant que la Suède et la Russie soutenaient le principe de neutralité. Cette dernière puissance adopta ensuite les vues de la France ; elle mit l'embargo et le séquestre sur les propriétés des sujets anglais.

Il n'est pas besoin d'insister pour montrer que ces actes d'hostilité entre la France et l'Angleterre eurent bientôt anéanti le commerce régulier, fermé les voies d'approvisionnement et de débouchés de l'industrie, causé partout la stagnation des affaires.

En France, comme dans les autres pays, ces effets se firent sentir. On imagina un singulier expédient pour y apporter quelque adoucissement. L'empereur, par un décret daté d'Anvers, promit d'accorder des autorisations pour importer, à certaines conditions, des marchandises étrangères ; et l'on vit ce même gouvernement, qui avait institué toute une juridiction pour les prises, faire brûler en place publique des marchandises anglaises de contrebande, tandis que d'autre part il distribuait des *licences*, moyennant lesquelles des navires pouvaient importer des marchandises prohibées. On comprend que ces licences, constituant des monopoles individuels sous ce régime d'exception, devaient en général procurer de gros bénéfices. L'empereur en fit d'abord un moyen de faveur, qui ne tarda pas à devenir, tant de sa part que de celle de son entourage, un moyen de corruption. On citait à l'époque plus d'une licence qui avait passé par les coulisses de l'Opéra.

Toutefois on n'osa point autoriser ce trafic scandaleux sans chercher à le couvrir par quelque sophisme économique, et on eut recours à une des fictions de la balance du

commerce (V. ce mot). En vertu de cette fiction, la douane devait veiller à ce que l'on expédiât plus d'objets français fabriqués (parmi lesquels devait figurer une certaine quantité de soiries) qu'on n'importait de produits exotiques, tirés d'Angleterre. Mais, comme à cette époque l'Angleterre refusait d'admettre les soieries et les autres marchandises françaises, le capitaine de navire ne pouvait sortir d'embarras qu'en jetant ses exportations à l'eau. On conçoit que, pour que l'affaire fût profitable, il fallait que des marchandises noyées fussent de peu de valeur, et c'est à quoi on arrivait en faisant fabriquer à Lyon des tissus de qualité très inférieure, auxquels on donnait de l'apparence et du poids au moyen d'un fort encollage. La facture était dressée en conséquence; le certificat d'origine s'ensuivait; il en était de même pour la légalisation des signatures, les autres formalités et finalement la déclaration d'importation. Et c'est ainsi que moyennant 50000 fr. de marchandises sacrifiées, on introduisait 20000 ou 30000 fr. de marchandises anglaises. L'expéditeur ne perdait rien à cette opération; mais la masse des consommateurs perdait précisément les 50000 francs qui ne profitaient à personne et qu'elle devait rembourser ainsi que l'excès de valeur en échange provenant du monopole. Si donc la balance était favorable d'après les registres de la douane, l'opération était très défavorable en réalité.

Il y avait aussi des licences pour traverser l'Océan et aller en Amérique; moins recherchées, moins importantes, elles avaient pour but et pour prétexte l'importation du riz, car le pain était cher. Ces licences de riz faisaient fonction de pluie d'or dans les galanteries de second ordre. Les expéditeurs opéraient comme dans des cas précédents et balançaient, par exemple, avec des soieries de faible valeur.

Il est inutile d'insister sur ce que cet octroi de licences avait d'absurde, d'inique, d'immoral et d'odieux.

Les effets du blocus continental ne tardèrent pas à irriter les peuples qui s'y étaient soumis. La Suède se détacha la première du système; le roi de Hollande aima mieux abandonner sa couronne que de poursuivre plus longtemps l'exécution du blocus. L'empereur Alexandre se résolut à affronter les dangers de la guerre, et finalement la plupart des puissances furent amenées à former une coalition pour se soustraire aux exigences d'un système qui anéantissait leur commerce terrestre et maritime. On sait que Napoléon, pour forcer le Portugal à se brouiller avec l'Angleterre, avait porté la guerre dans la péninsule ibérique et que les fautes qu'il y commit, ainsi que les revers qu'il y essuya, marquèrent le commencement de sa ruine. L'histoire nous apprend aussi que les deux empereurs qui s'étaient embrassés à Tilsitt en vinrent aux mains parce que l'un voulait vaincre la mer par la terre et que l'autre s'aperçut de l'impossibilité d'empêcher ses sujets de vendre les produits de leur sol et de s'approvisionner au mieux de leurs intérêts.

Telle est l'histoire et tels sont les résultats du blocus continental, d'après l'article que Joseph Garnier avait consacré à ce sujet dans la précédente édition de ce Dictionnaire.

Il nous reste à examiner les effets du blocus maritime que le gouvernement anglais avait établi par la promulgation des ordres en conseil.

Ces « ordres » étaient au nombre de dix-huit. En voici le résumé, d'après l'*Edinburg Review* :

1° Toute la France et les pays tributaires sont en état de blocus; seront saisis tous les navires qui essayeront de trafiquer entre un port neutre et un port ennemi, ou *vice versa*.

2° Seront saisis tous les navires qui auraient à bord le certificat d'origine exigé par les décrets français.

3° Tous les navires neutres se dirigeant vers un port français devront d'abord toucher à un port anglais; après avoir acquitté les droits de douane, ils pourront, dans certains cas, continuer leur voyage.

4° De même, tous les navires venant d'un port français devront se rendre, avec leur cargaison, dans un port anglais.

Quant aux autres articles, ils indiquent les ports où les navires devront se rendre, les marchandises tolérées et les marchandises prohibées; de plus, ils établissent quelques exceptions en faveur des neutres.

Si l'on rapproche les décrets et les ordres en conseil, on voit que leur ensemble équivalait presque à la suppression du commerce des neutres. Les ordres défendaient ce que les décrets avaient permis et ils ordonnaient une conduite qui amenait la confiscation par les Français. Les représailles de l'Angleterre ne servirent donc qu'à renforcer le blocus du continent européen, et comme aucun navire n'osait sortir, l'Angleterre elle-même se trouva bloquée chez elle.

Les dommages causés aux neutres par les ordres en conseil, aussi bien que par les décrets ont été admirablement exposés dans la protestation que M. Rist, chargé d'affaires du roi de Danemark, adressa de Londres, à « lord vicomte Howich, secrétaire de Sa Majesté Britannique aux affaires étrangères ».

M. Rist, en annonçant son rappel, déclare, au nom de la cour de Danemark, que les or-

dres en conseil sont fondés sur un principe inadmissible en lui-même et qu'ils attaquent une des sources de la prospérité commerciale de son pays. Le trafic de port en port va devenir impossible aux navires danois. La Méditerranée, dans sa plus grande partie, leur sera fermée. Ils ne pourront plus, sans crainte de confiscation, se rendre du littoral hollandais au littoral français, des côtes de l'Italie à celles de l'Espagne, des villes hanséatiques aux ports de la Méditerranée. D'autre part, les Danois seront forcés de renoncer à leur commerce direct avec la plupart des ports européens. Ainsi, après avoir vendu les produits de leur pays, des planches, du poisson ou du blé, dans un des ports du Nord, de la Hollande, de la France ou de l'Espagne, ils seront forcés de revenir en lest, parce qu'on ne leur permettra pas d'aller chercher, dans les ports méridionaux de ces contrées et dans les ports d'Italie, les produits dont les pays du Nord ont besoin et qui seuls procurent assez de bénéfices pour couvrir les frais du voyage. S'ils veulent se procurer du sel, des vins, du cognac et de l'huile, il leur faudra en général partir, en lest, des ports danois, pour aller prendre ces produits dans les ports de la Méditerranée, à moins qu'ils ne préfèrent renoncer complètement à un trafic qui ne sera dorénavant qu'une spéculation ruineuse. M. Rist invoque les intérêts légitimes, le droit des gens, le respect des traités. Les droits du Danemark seront sacrifiés à « des représailles contre une tierce puissance, dont la Grande-Bretagne ne semble que trop disposée à suivre l'exemple, en subordonnant les stipulations des traités et les rapports pacifiques entre les États à un droit de guerre, dont le principe est indéfini, dont l'étendue est illimitée, dont les conséquences sont incalculables, mais qui ne peut influencer ni engager en aucune manière une puissance neutre, indépendante, protégée par des traités solennels et tout récents.

« Le soussigné, ajoute M. Rist, a reçu l'ordre formel de déclarer que la cour de Danemark regarde le droit de représailles, sur lequel sont basés les ordres en conseil de Sa Majesté Britannique, comme absolument inadmissible tant dans son principe que dans ses conséquences. Pour établir un tel droit, il serait nécessaire de commencer par détruire les premières notions du droit public. Il faudrait poser en principe que chaque État a le droit de renoncer arbitrairement à tous ses engagements et de se dégager de ses conventions solennelles, conclues avec un autre État, sans autre raison que le changement survenu dans la nature de ses rapports avec une troisième puissance. Il semble que l'on veuille poser en principe que les privilèges, les intérêts et les possessions d'une nation neutre sont à la merci d'une autre nation liée avec elle par des traités, à partir du moment où cette autre puissance, soit par suite des évènements, soit de sa propre autorité, est engagée dans une guerre ne concernant en rien la nation neutre. L'incohérence évidente et la fausseté de semblables raisonnements ne pourraient trouver leur contre-poids que dans la considération des conséquences fatales qui en résulteraient pour la société. Il ne saurait échapper à la pénétration des ministres de Sa Majesté Britannique qu'un principe qui subordonne les rapports réciproques et les obligations mutuelles de deux pays à des actes quelconques d'un tiers, — ou, à mieux dire, qu'un principe qui ferait de l'état de guerre l'arbitre suprême de la société humaine, — qu'un tel système détruirait les bases mêmes de la société, qu'il donnerait ouvertement une sanction au droit du plus fort, et que finalement il amènerait l'anarchie universelle. . . . .

« Le soussigné a reçu l'autorisation et l'ordre de déclarer de la manière la plus formelle que la cour de Danemark ne saurait consentir, à aucun degré, aux ordres en conseil de Sa Majesté Britannique, ni permettre que ses navires subissent le traitement qui y est indiqué..... »

D'autre part, les États-Unis, à cette époque, faisaient un commerce considérable avec l'Europe. Ils étaient les meilleurs clients de la Grande-Bretagne, à laquelle ils fournissaient des matières premières, coton, bois, sucre, tabac, etc., pour une centaine de millions, tandis qu'ils lui prenaient 300 ou 400 millions en produits fabriqués qu'ils importaient en Europe. Or, les ordres en conseil frappaient de prohibition les articles qui composaient les cargaisons américaines, et ils exigeaient que ces cargaisons fussent débarquées dans un port anglais pour y être visitées et soumises aux droits de la douane anglaise. Par suite de ces mêmes ordres, les navires américains ne pouvaient pas entrer dans un port français après avoir quitté l'Angleterre, ni revenir sur leur route en quittant la France. Bref, on voit que l'Angleterre avait involontairement supprimé les deux tiers de son commerce avec l'étranger et s'était privée d'un allié qui aurait transporté ses marchandises dans toutes les parties du globe. Ce ne fut pas tout. Les États-Unis ripostèrent en mettant l'embargo sur tous les navires anglais qui se trouvaient dans les ports américains. En 1812, la guerre éclata entre les deux puissances. Cette guerre dura trois ans. A la conclusion de la paix, l'An-

gleterre renonça à la prétention de visiter les bâtiments américains et leva toutes les entraves qu'elle avait mises au commerce des Etats-Unis.

On le voit, si Napoléon, avec toute sa puissance militaire, n'avait pas réussi à faire taire les protestations soulevées par les décrets et à imposer le blocus continental, l'Angleterre, avec toutes ses flottes, avec toutes ses richesses et avec l'avantage de son insularité, ne réussit pas davantage à imposer le blocus maritime, elle y contrevint elle-même en instituant à son tour des licences. Ainsi ces deux blocus furent repoussés par les tiers après avoir été violés par leurs auteurs.

Bibliographie

Cobbett, *Parliamentary Debates*, t. X, XI, XII. — Thiers, Histoire du consulat et de l'Empire. — *Edinburg Review*, t. XI, XII, XIV, XIX.

BODIN (Jean), né à Angers en 1530, mort à Laon en 1596, jurisconsulte et publiciste. Il écrivit sa *République* en 1576, au lendemain de la Saint-Barthélemy et à la veille de la Ligue. Bodin n'est nullement un utopiste et combat les utopistes de son temps, notamment Thomas Morus. Sa *République* est un traité sur le gouvernement et la société, écrit au double point de vue de la monarchie et de la liberté ; il veut celle-ci en matière d'impôts, comme il réclame la tolérance en fait de religion ; la nécessité du consentement des sujets pour lever des subsides, et l'inaliénabilité du domaine royal lui paraissent les principes fondamentaux de la liberté publique ; avec un domaine inaliénable, le prince n'est pas forcé de recourir sans cesse à l'argent du peuple et il n'est pas tenté de se passer de son consentement.

Engagé dans le parti qu'on appelle le parti *politique*, dans le parti de L'Hopital et de Pasquier, il soutint ces principes avec une grande énergie, ainsi que celui de la liberté religieuse, aux premiers États de Blois, où il fut envoyé, en 1576, comme député du tiers état de Vermandois. Bodin est un esprit réformateur, mais il combat les idées subversives, dans un temps où soit parmi les protestants, soit parmi les ligueurs, elles n'ont pas manqué ; il s'oppose chez les premiers aux idées de république féodale, et chez les seconds à la doctrine théologique du régicide. Il fait aussi la guerre aux principes politiques de Machiavel, en même temps que par les comparaisons établies entre les formes de gouvernement, par la théorie des climats et par la condamnation de l'esclavage, il doit être considéré comme le précurseur de Montesquieu. Aux idées les plus judicieuses et à l'esprit le plus indépendant il mêle des rêveries pythagoriciennes, et cette intelligence, une des plus éclairées et des plus hardies de l'époque, croit sincèrement aux sorciers et écrit la *Démonomanie*.

Au point de vue économique, la *République*, malgré toutes les erreurs inévitables qu'elle renferme, est ce qu'on pouvait écrire de plus sain et de plus judicieux au seizième siècle. Bodin met la famille et la propriété au-dessus du gouvernement. Dans ses premiers chapitres, il combat le communisme chez Platon, Morus et les anabaptistes ; son argumentation est vive et solide. Au dernier chapitre du livre Ier, il traite du droit de monnayage et des effigies des monnaies dans plusieurs pays. Le chapitre III du livre VI est consacré à discuter le « moyen d'empêcher que les monnaies soient altérées de prix ou falsifiées ». L'auteur y accuse vivement Philippe le Bel, « premier affaiblisseur de la monnaie » ; il décrit et compare les monnaies de la plupart des contrées de l'Europe. Toute altération des monnaies est dangereuse en ce qu'elle affecte la sûreté des contrats. Prenant pour principe que la valeur de l'or est à celle de l'argent dans la proportion à peu près constante de douze à un, il conseille de fabriquer des pièces de ces deux métaux ayant le même poids. L'alliage ne devrait pas excéder un vingt-quatrième. Il est à remarquer, d'ailleurs, qu'il combat le préjugé de la fixité absolue de la valeur de l'or et de l'argent relativement l'un à l'autre.

Dans le même livre, il examine les différentes sources de revenus. Parmi celles-ci, il blâme la vénalité des charges. Les différentes taxes sur les marchandises, c'est-à-dire les droits de douane et autres impôts sur les objets de consommation, forment une classe très importante de revenus à ses yeux. Ici, Bodin conseille d'alléger les droits d'entrée sur les articles dont le peuple ne peut guère se passer, mais de les faire peser sur les produits manufacturés, afin de forcer le peuple à cultiver lui-même les industries. Il veut le moins possible d'impôts directs. Il demande un impôt sur les objets de luxe et sur le revenu. Il se plaint que l'impôt porte exclusivement sur le peuple, et non sur la noblesse et le clergé. Ses idées sur les monnaies se trouvent plus au long dans un ouvrage de lui *Sur les monnaies et sur le renchérissement de toutes choses*, avec de curieux details sur les variations des prix aux quinzième et seizième siècles, et avec une vue déjà nette de la liberté du commerce, dont il se déclare partisan.

Voici les livres de Bodin où il est question de sujets économiques :

La République, publiée à Paris en 1576, in-8.

— Les éditions qui suivent sont plus complètes. — *Réponse aux paradoxes de M. de Malestroit touchant l'enchérissement de toutes choses et des monnaies*. Paris, 1568, in-4. — *Discours sur le rehaussement et diminution des monnaies, pour réponse aux paradoxes du sieur de Malestroit*, Paris, 1578, in-8. — Le même ouvrage se trouve en latin, inséré dans le recueil de Renerus Budelius, intitulé : *De monetis et re nummaria*.

BŒCKH (Auguste), philologue allemand, né à Carlsruhe le 24 novembre 1785, mort à Berlin en avril 1867. Après avoir étudié à Halle et à Berlin, il fut nommé, en 1807, professeur extraordinaire de philologie à Heidelberg, d'où il passa à Berlin, en 1811, en qualité de professeur de littérature classique, puis devint directeur du séminaire pédagogique. — C'est là qu'il composa ses remarquables travaux sur la littérature et la société des anciens, qui furent, disait Blanqui, une véritable révélation de la politique et des ressources des républiques grecques, l'exposé le plus lumineux qui existe de la science économique des Athéniens, telle qu'elle ressort de leurs lois et de leurs institutions.

D'abord assez attaqué, surtout pour la nouvelle méthode qu'il voulait imposer à toute étude historique (herméneutique ou recherche des sources, critique, vie théorique, vie pratique), l'auteur n'en continua pas moins sa route et ses minutieuses recherches; c'est ainsi qu'en 1851, dans sa deuxième édition, il ajoutait deux longs chapitres sur la métrologie et la marine de l'Attique, ayant complété tout ce que l'on peut dire de la population, de l'agriculture, du commerce et des finances à cette époque.

Sa grande notoriété lui valut, en Prusse, l'entrée à l'Académie de Berlin dès 1814, plus tard le titre de conseiller intime, et chez nous, en décembre 1831, celui de membre associé de l'Institut de France.

On a de lui :

Staatshaushalt der Athener. Berlin, 1817, 2 vol. in-8. traduit par Laligant, sous le titre assez inexact d'*Économie politique des Athéniens*, Paris, 1828, 2 vol. in-8. L'*Économie* de Boeckh, son ouvrage capital et le plus justement célèbre, présente, dit la *Biographie générale*, le tableau des relations politiques, financières, industrielles et commerciales de l'ancienne Grèce. Avec une immense érudition, l'auteur a su découvrir des faits de la plus haute importance dans les passages en apparence les plus insignifiants, ressusciter les peuplades helléniques, leurs villes, leurs marchés, leurs ports de mer, et observer les moindres détails de mœurs. Les quatre livres de cet ouvrage prouvent que les finances jouaient dans les anciennes républiques un rôle tout aussi important que dans nos États modernes, et que si ces républiques n'avaient pas de dette, leurs besoins n'en étaient pas moins onéreux pour les citoyens. Dès qu'une dépense extraordinaire devenait urgente, ceux-ci étaient appelés à combler immédiatement le déficit des caisses de l'État, sans cesse exposés à être frappés dans leur fortune et, par contre-coup, dans leur commerce et leur industrie, inconvénient supprimé depuis par les emprunts. — *Urkunden über das Seewesen des attischen Staates, hergestellt und erläutert*. — *Documents sur la marine de l'État athénien* (Berlin, 1840, 1 vol. avec 18 tableaux in-folio). E. R.

BOILEAU (Etienne ou Estienne), né vers 1200, mort vers 1272. Biographie aussi incertaine que l'orthographe même de son nom, l'une des plus variées selon les lieux et les dates, qui donnent tour à tour Boiliaue, Boyleau, Boisleau, Boylieau, Boislève, Boilever et Bibens aquam! On sait seulement, avec quelque certitude, qu'il était originaire d'Anjou, se maria en 1225, fut prévôt d'Orléans, fit la première croisade avec Louis IX, qui le racheta 200 livres d'or (au moins 95 000 fr.) et le nomma, dix ans après (1258), prévôt de Paris. La ville avait alors besoin d'un homme ferme, intelligent et intègre. Boileau purgea Paris des voleurs et des bandits, jusqu'à faire pendre son filleul et son compère et, sans rien créer, réorganisa tout le mécanisme au Châtelet; il y établit les *Regesta* ou registres qu'il dictait ou corrigeait lui-même, et qui sont restés à la fois le premier recueil des règlements des corporations et le plus ancien monument de la législation des communautés d'artisans. Il mourut apparemment après douze ans d'exercice dans les fonctions ; il a sa statue sur la façade de l'hôtel de ville de Paris.

Le « Livre des métiers », ainsi qu'on le désigne ordinairement par abréviation, a paru pour la première fois dans la collection des « documents inédits » relatifs à l'histoire de France, sous ce titre : *Règlements sur les arts et métiers de Paris rédigés au XIIIe siècle et connus sous le nom du Livre des métiers*, d'Étienne Boileau, publiés, d'après les mss, par G.-B. Depping. Paris, 1837, in-4°. — Ils font également partie de la grande « Histoire de Paris », où ils ont été annotés à nouveau par René de Lespinasse et Fr. Bonnardot. Paris, 1879, in-4°.

Le *Recueil* de Boileau, divisé en cent chapitres, contient, dit Isambert « les statuts des métiers de Paris et les règlements sur les

péages ou ponts et chaussées de cette ville et de la banlieue », alors fort étendue, en vingt-deux titres. Ces statuts ont été blâmés comme contraires aux saines règles de l'économie politique par de Sismondi ; mais cette critique paraît injuste quand il s'agit de juger les institutions du XIIIe siècle, dans cette lutte de la royauté, de la féodalité et des communes. Hénault les a, au contraire, proposés pour modèles aux administrateurs français. Les uns reprochent à ces statuts trop de sévérité dans les amendes, d'autres trop d'autorité laissée à ces si nombreuses corporations que l'ordonnance de Turgot essaya vainement d'abolir en 1776 et qui n'ont perdu leurs privilèges qu'en 1791. Ils sont, avant tout, un monument très curieux de l'état des arts, des mœurs et de la législation à leur époque ; on les met à côté des *Établissements* de Saint Louis, quoi qu'ils aient un caractère moins élevé de législation ; mais ils sont plus impératifs. Ils contenaient, ou plutôt on y a interpolé, plusieurs fragments d'ordonnances royales, qu'on retrouve dans les *Ordonnances* du Louvre. E. R.

BOISGUILBERT (Pierre Le Pesant, sieur de), né à Rouen en 1646, mort en 1714. Il acquit en 1690 la charge de lieutenant général civil au bailliage de cette ville et la conserva jusqu'à sa mort.

Après avoir publié quelques traductions, il s'applique dès 1676 à l'étude de l'agriculture et du commerce et ne tarde pas à découvrir les causes principales de la misère qui désole alors la France. Se flattant d'avoir trouvé le moyen de mettre fin à tant de maux, il conjure successivement Pontchartrain, Chamillart et Desmarets de réaliser au plus tôt ses projets de réforme, dont l'effet lui semble devoir être immédiat et infaillible. En quinze jours et « par un travail de trois heures, sans rien déconcerter ni mettre quoi que ce soit au hasard », il se fait fort de fournir les 80 millions qui manquent au Trésor et de rétablir aux particuliers le double ou le triple de ce qu'ils paieront en plus au roi.

Il revient sans cesse à cette idée et la développe sous toutes les formes en faisant valoir des considérations ingénieuses, souvent profondes et d'une haute portée économique. Mais son opiniâtreté le rend importun et l'on peut dire qu'il pousse la confiance en lui-même jusqu'à la suffisance. Sa correspondance avec Chamillart permet d'ailleurs de juger le singulier caractère de ce défenseur des intérêts généraux qui ne craint pas de solliciter des faveurs personnelles. Elle montre encore que si le contrôleur général reconnait, en principe, la justesse de ses théories, il recule devant la difficulté des changements trop brusques qu'elles auraient entraînés. Ainsi s'explique le peu de succès de tant et de si pressantes démarches.

Là ne se borne pas l'ambition de Boisguilbert. Suivant sa propre expression, il se considère comme « l'avocat des peuples, de tout ce qu'il y a de commerçants et de laboureurs dans le royaume », et compose le *Détail de la France* (1695), puis le *Factum* (1706), véritable pamphlet qui, bientôt suivi d'un *Supplément*, est proscrit par arrêt du Conseil privé du roi et vaut à son auteur un exil de six mois en Auvergne.

Dans ces deux ouvrages, Boisguilbert présente le tableau le plus complet et le plus saisissant des funestes conséquences des guerres continuelles et du désordre des finances. La cause de la diminution des biens y est indiquée avec netteté : la consommation est ruinée par la rapacité des traitants, les affaires extraordinaires, l'incertitude et l'injustice de la taille, l'arbitraire des aides, les coûteuses formalités des douanes intérieures et extérieures, les abus et les fraudes des commis.

Suivant lui, le remède consiste bien plus dans le mode de répartition et de recouvrement des impôts que dans la diminution de leur nombre ou de leur quotité. Il suffit de rendre la taille générale et proportionnelle et de donner toute liberté au commerce; car, en raison de l'allègement des charges, les jachères seront rendues à la culture, les vignes seront replantées, la consommation des grains, bestiaux et liqueurs augmentera, et avec elle le revenu de chacun, c'est-à-dire les ressources du roi.

Possédé du désir de frapper et de convaincre ses lecteurs, Boiguilbert ne s'arrête pas aux abstractions de la théorie. Comme son style, son esprit est plus original et plus puissant que correct et méthodique. Aussi ne faut-il point rechercher dans ses écrits, sauf peut-être dans ses opuscules sur les grains et la nature des richesses, un exposé raisonné des précieuses découvertes économiques qu'il a, pour ainsi dire, signalées en passant.

La science ne lui est pas moins redevable d'avoir battu en brèche le vieux préjugé qui faisait alors des métaux précieux l'unique richesse, en établissant que le rôle de l'argent se réduit à faciliter les échanges. La richesse, pour l'auteur du *Détail*, est le pouvoir de satisfaire les besoins de la vie; or, la nourriture étant la première nécessité de l'existence, il en résulte que « la terre, que l'on compte pour le dernier des biens, donne le principe à tous les autres, et que ce sont

principalement les blés qui mettent toutes les professions sur pied ».

Proclamant ensuite l'importance capitale de la consommation, il en fait le point de départ de tous les revenus, « les fruits de la terre les plus exquis et les denrées les plus précieuses n'étant que du fumier, d'abord qu'elles ne sont pas consommées ». A cette fin, il est indispensable de multiplier les transactions, de les faciliter, de les rendre rémunératrices en maintenant un juste équilibre entre toutes choses et laissant à chaque objet sa valeur naturelle. Ces diverses lois ont pour conséquence de créer entre les hommes une solidarité puissante dont la liberté du commerce intérieur et extérieur est la meilleure garantie. Enfin, il se résume lui-même en déclarant qu'il suffit, pour tout remettre en état, de « permettre au peuple d'être riche, de labourer et de commercer ».

Sans parler des curieux renseignements historiques que fournit Boisguilbert sur les détails de l'administration financière de son temps; sans insister sur la sagacité avec laquelle, à travers les abus et les privilèges de toute sorte, il arrive à dégager le principe de la proportionnalité de l'impôt, les avantages qui découlent de sa modération et les bienfaits qu'en retire le souverain aussi bien que ses sujets, il suffit à sa mémoire qu'il compte parmi les précurseurs de l'économie politique. Tous les éléments de la doctrine des physiocrates se trouvent, en effet, dans ses écrits, dont l'influence a été considérable sur les notions économiques du XVIII[e] siècle.

Cependant les contemporains de Boisguilbert semblent avoir fait peu de cas de lui. Si le duc de Saint-Simon en parle dans ses Mémoires avec quelque estime, Vauban et Voltaire se montrent à son égard d'une certaine dureté. Rapprochés par la poursuite d'un but commun, le maréchal et Boisguilbert commencent par bien s'entendre, et la préface de la *Dîme Royale* contient des éloges à l'adresse de l'auteur du *Détail*. Mais leurs rapports ne tardent pas à s'aigrir. Le premier, écrivant à Chamillart au sujet du lieutenant général au baillage de Rouen, le représente comme « un peu éveillé du côté de l'entendement », mais capable néanmoins d'un bon conseil, « le plus fou donnant quelquefois de fort bons avis aux plus sages ». En retour, la *Dîme Royale* n'est, au dire du second, qu'un projet « ridicule, impraticable », émanant de personnes n'ayant pas la moindre teinture des connaissances indispensables pour raisonner sur une pareille matière.

Cette fâcheuse opinion n'empêche point Boisguilbert d'emprunter le nom de cet « entêté », ainsi qu'il appelle Vauban, et de donner ses œuvres au public comme le *Testament Politique* du maréchal. De là l'erreur de Voltaire ; confondant le *Testament* et la *Dîme Royale*, il ne manque aucune occasion d'affirmer que ce dernier ouvrage est de Boisguilbert. Il ne lui pardonne pas d'ailleurs d'avoir rejeté sur Colbert « la langueur qui commençait à se faire sentir dans les nerfs de l'État », et il range dédaigneusement « ce feseur de projets » au nombre de ces gens qui « présentent aux ministres des mémoires pour rétablir en peu de temps les affaires publiques et, en attendant, demandent l'aumône, qu'on leur refuse ».

Les travaux de Boisguilbert n'ont reçu que tardivement l'hommage qui leur est dû; ses Œuvres, revues avec un soin extrême et remises en ordre par Eugène Daire, ont été publiées, avec une notice, dans le premier volume de la *Collection des principaux économistes* de Guillaumin. Les détails de sa vie étaient alors peu connus.

En 1866, l'Académie des sciences morales et politiques proposa comme sujet de concours sa biographie et la critique de ses écrits. Les trois Mémoires couronnés ont été publiés sous les titres suivants : *P. de Boisguilbert, sa vie, ses œuvres, son influence*, par Félix Cadet; l'*Économie politique avant les Physiocrates*, par Horn; *Biographie de Boisguilbert*, par Arthur de Boislisle; ils permettent, avec les recherches de E. Daire, de se rendre compte de ce que fut réellement Boisguilbert et d'apprécier la valeur de son œuvre.

Voici les indications bibliographiques concernant ses ouvrages :

Le *Détail de la France* a été publié successivement sous les trois titres suivants :

Détail de la France, la cause de la diminution de ses biens et la facilité du remède, en fournissant en un mois tout l'argent dont le roi a besoin et enrichissant tout le monde. 1695.

La France ruinée sous le règne de Louis XIV, par qui et comment, avec les moyens de la rétablir en peu de temps. 1696. Cologne, Pierre Marteau, petit in-12.

Mémoire pour servir au rétablissement général des affaires en France, où, par occasion, on fait voir les causes de sa décadence. Villefranche, 1697.

Deux nouvelles éditions du *Détail* ont paru en 1698 et 1699.

Cet ouvrage a encore été publié avec une notice dans les *Archives curieuses de l'Histoire de France*, 2[e] série, tome XI.

Le *Factum de la France* a été édité à Rouen en 1706.

En 1707, les Œuvres complètes de Boisguilbert ont été publiées sous ce titre :

Détail de la France sous le règne présent, augmenté de plusieurs mémoires et traités sur la même matière. 1 vol. in 12. Cette édition comprend les opuscules suivants :

Traité de la nature, culture, commerce et intérêt des grains, tant par rapport au public qu'à toutes les conditions d'un État ;

Causes de la rareté de l'argent et éclaircissements des mauvais raisonnements du public à cet égard ;

Dissertation sur la nature des richesses, de l'argent et des tributs, où l'on découvre la fausse idée qui règne dans le monde à l'égard de ces trois articles.

Traité du mérite et des lumières de ceux que l'on appelle gens habiles de la finance ou grands financiers.

Une nouvelle édition a paru à Bruxelles, en 1712. G. de Backer. 2 tomes en 1 vol.

Les Œuvres complètes de Boisguilbert ont également été publiées sous le titre de *Testament politique du maréchal de Vauban* en 1707, puis en 1712 (2 vol. in-12).

Enfin, la *Correspondance de Boisguilbert avec Chamillart et Desmarets* figure, comme annexe, dans la *Correspondance des Contrôleurs généraux* publiée par les soins de M. de Boislisle. Imprimerie nationale.

M. D.

BOISSONS.

SOMMAIRE

1. Nécessité de réglementer le régime des boissons.
2. Effets de la réglementation.
   a. Au point de vue social.
   b. Au point de vue [illegible].
   c. Au point de vue [illegible].

1. Nécessité de réglementer le régime des boissons.

Tous les pays relevant de notre civilisation ont été amenés, tant par des nécessités fiscales que par des raisons d'ordre moral et hygiénique, à réglementer la production, la circulation et l'usage des liquides fermentés. Il en est résulté l'apparition de difficultés spéciales dans la condition économique de ces produits. Il est évident, en effet, que, si d'un côté cette nature de denrées fournit une base imposable large et productive, les abus de consommation qu'on en peut faire constituent d'autre part un danger grave à divers points de vue. La santé et la moralité publiques sont également intéressées, surtout en ce qui concerne la classe ouvrière, à ce que certaines boissons particulièrement dangereuses soient mesurées, pour ainsi dire, à la consommation, afin d'éviter les excès et même, dans certains cas, il est utile de les contrôler chimiquement pour prévenir les désordres que peuvent produire l'impureté ou la sophistication.

La question s'est posée dans ces termes depuis que la production industrielle des alcools, coïncidant avec une restriction considérable de la production naturelle des vins, a inondé le marché de liquides violents, souvent toxiques, et vendus à vil prix. Auparavant, quand l'abus existait il présentait beaucoup moins de dangers, et l'intérêt fiscal restait à peu près seul en présence de l'intérêt économique, le premier voulant une réglementation capable d'assurer la perception des droits établis sur une matière imposable aussi fructueuse, le second réclamant avec instance la liberté pour une production agricole essentielle et pour un commerce immense et de première nécessité. Aujourd'hui, les choses ne vont plus ainsi. L'intérêt social intervient à présent dans le débat avec une autorité prédominante et change considérablement les termes du problème. Évidemment il impose la restriction, le contrôle, la surveillance permanente et exacte. Les esprits les plus libéraux *a priori* ont bien vu cette nécessité pratique et ont admis la nécessité de la lutte énergique contre l'inondation alcoolique.

Ce rapide exposé nous indique immédiatement que la question du régime des boissons est complexe. Elle se présente à l'examen sous trois points de vue d'une importance à peu près égale. Nous devons les considérer tous les trois pour arriver à une vue précise et claire de l'ensemble, et pour poser bien nettement les problèmes délicats et divers que la question soulève.

2. Effets de la réglementation.

a. *Au point de vue social*, on peut se demander quel est l'effet produit sur la consommation par le régime plus ou moins artificiel imposé par la loi aux diverses sortes de boissons. Deux cas peuvent ici se présenter.

En premier lieu, il s'agit d'une boisson dite alimentaire, propre à compléter l'alimentation et à réconforter le consommateur. Le régime fiscal aura nécessairement pour effet de gêner et de restreindre cette consommation utile à tous les points de vue, et cela dans une proportion variant avec le tarif de l'impôt. Une taxe lourde obligera les familles les moins aisées à retrancher de leur ordinaire ce complément, ou bien le leur fera payer cher. Il en résultera toujours une réduction sensible dans le bien-être de ces familles, et par suite, un trouble social appréciable. Quel que soit d'ailleurs le taux de

l'impôt, si on l'établit sur des produits classés généralement parmi les denrées de première nécessité, il portera presque immanquablement à la fraude et causera par là une certaine dégradation morale qui vaut d'être notée au passage. Signalons, à ce propos, une singularité de notre législation, qui a résisté comme tant d'autres à des efforts répétés. En 1816, sous un prétexte d'ordre social, on décida que les vins débités au détail payeraient une taxe élevée (15 p. 100 *ad valorem*). Le législateur voulait prévenir par là les abus de cabaret; il n'a réussi qu'à taxer lourdement les couches les plus pauvres de la population, sans mettre un obstacle appréciable aux habitudes d'ivrognerie. C'est là un exemple assez curieux de l'insuffisance de l'action administrative en matière de réforme sociale. L'abrogation de cette disposition maladroite est indiquée parmi les réformes les plus urgentes. Peut-être favoriserait-on, en la faisant disparaître, l'importation en France d'une combinaison fort recommandable, qui se pratique couramment en Autriche. Là, de grands propriétaires récoltants ouvrent dans les villes des débits où ils vendent à emporter et au comptant une boisson saine et franche, à prix modéré. La consommation du vin de bonne qualité est mise ainsi à la portée des familles ouvrières, au grand détriment du cabaret. Tout le monde y gagne, consommateurs et producteurs. Chez nous, le fisc entrave la vente des boissons alimentaires (nous verrons bientôt un autre exemple du même genre en parlant de la bière); ailleurs, des particuliers avisés en facilitent la consommation. C'est là un bon exemple à suivre.

L'administration devra donc éviter en principe toutes les mesures capables de gêner sérieusement et de restreindre la consommation des boissons alimentaires. Par malheur, ces boissons deviennent elles-mêmes, aujourd'hui, trop souvent dangereuses, par l'effet des falsifications et des mélanges qu'on leur fait subir. A ce point de vue, un service de contrôle au moins facultatif sur la qualité est désirable.

En second lieu viennent les boissons alcooliques, dont l'usage peut être utile dans certains cas déterminés, mais dont l'abus constitue sûrement l'un des dangers sociaux les plus graves. Ce danger est resté longtemps contenu dans des bornes assez étroites, parce que le commerce n'offrait guère au public que des alcools relativement chers. Mais depuis que la science a découvert des procédés industriels de distillation des matières amylacées, des alcools d'abord à bas prix, ensuite souvent débarrassés incomplètement des sous-produits toxiques, ont envahi la consommation. Dès lors l'usage même des eaux-de-vie communes est devenu dangereux, et l'abus amène un empoisonnement qui trouble assez vite les facultés mentales du buveur, au point de le conduire au crime, à la folie, à la destruction prématurée. Voici à ce sujet quelques indications d'un intérêt frappant.

La fabrication connue des alcools allait, en 1840, à près d'un million d'hectolitres à 100°; en 1885, elle avait doublé. L'impôt étant, pour les mêmes dates, de 60 francs et 158 francs par hectolitre, le prix moyen de vente avait cependant baissé de 205 francs à 203 francs l'hect. La consommation moyenne passait dans le même temps de 2 litres par tête à près de 4 litres (3 l. 85). Les condamnations pour ivresse publique, punies par application de la loi de 1873, montaient de 60,000 en 1873 à 67,000 en 1884 (96,000 en 1875; peut être les complaisances électorales ont-elles contribué, plus que les idées de tempérance, à réduire ce chiffre formidable). Le nombre des cas d'aliénation mentale amenés par l'abus de l'alcool était en 1861 de 331, et en 1885 de 1,732. Les suicides par suite d'alcoolisme se chiffraient en moyenne par 137 dans la période 1836-1840, et par 868 en 1885. Les accidents dus à l'ivresse alcooliques montaient de 200 à 538 durant la même période. Rien ne saurait, mieux que ces quelques chiffres, montrer l'étendue et l'imminence du danger. Ajoutons-y cependant un dernier trait. En Angleterre, les compagnies d'assurances sur la vie estiment que l'abstinence habituelle des spiritueux permet à ceux qui l'observent de compter sur une existence moyenne plus longue de six ans et demi environ que la moyenne ordinaire; aussi on leur accorde des conditions de faveur. Cette combinaison est le fruit d'une observation prolongée et repose sur des intérêts précis; elle nous apporte un témoignage décisif (V. le mot SOBRIÉTÉ).

Il semblerait, après cela, que des conclusions tout à fait contraires aux précédentes doivent venir d'elles-mêmes à l'esprit, et que le régime fiscal des alcools pourrait s'établir efficacement sur des bases propres à en faire une sorte de digue opposée à l'abus de ces boissons dangereuses. Ce serait avoir trop de confiance dans la puissance des mesures administratives. L'exagération des taxes surexcite la fraude, et celle-ci alimente le vice des alcooliques; aussi est-ce là un moyen très imparfait de remédier au mal. D'autres procédés du même ordre ont été proposés ou essayés. L'État, dit-on notamment, devrait restreindre le nombre des débits (cela

se fait dans divers pays). Mais dans ce cas, on crée de riches monopoles au profit des débitants conservés, sans diminuer très sensiblement la consommation. Le même résultat a été obtenu, à une certaine époque, en soumettant l'ouverture des débits à une autorisation de police; or, ce procédé présente un autre danger, celui de dégénérer aisément en arme électorale.

Le Trésor devrait encore, selon d'autres, élever le tarif des licences de vente au point de ruiner les petits débitants installés à quelques pas les uns des autres dans les villages et les faubourgs. Le résultat serait encore le même, car le fisc s'appliquerait ici à grossir les profits des débitants pourvus d'avances suffisantes, sans atténuer beaucoup le mal. Le seul bénéfice sérieux d'une telle mesure serait de faciliter un peu le contrôle de l'administration et, par suite de réduire la fraude. Il y aurait donc progrès, en somme, mais progrès bien insuffisant.

Aux États-Unis, certains gouvernements locaux sont allés droit au but en prohibant absolument la vente usuelle des spiritueux. L'expérience prouve que cette haute prudence administrative ne prévaut pas contre le vice quand il est général. Mille moyens s'offrent à la fraude pour tourner ou violer la loi et réussissent grâce à de multiples complicités.

Voici enfin l'idée la plus radicale de toutes : confier à l'État le monopole de vente (et même de fabrication) des spiritueux, et opérer cette vente à des prix tels que la majorité des consommateurs ne puisse en abuser. L'idée de faire de l'État un débitant d'eau-de-vie n'est pas, au fond, plus extraordinaire que celle de le créer négociant en tabacs; nous n'en croyons pas moins que le remède serait pire que le mal. L'administration est en effet un rouage social dont le rôle ne saurait dépasser sans danger certaines limites étroites. Chaque attribution nouvelle augmentant à la fois son personnel, sa puissance inquisitive et sa responsabilité, tend à en faire non plus l'instrument nécessaire de l'action de l'État, mais un organisme encombrant et lourd qui pèse sur tous ou presque tous les actes de la vie nationale jusqu'à l'étouffement.

En fait, il est donc impossible de compter exclusivement sur le fisc pour conjurer ce péril social. Il ne peut être efficacement combattu que par une action préventive disséminée partout comme le vice lui-même, et appuyée principalement sur l'influence du groupe familial bien constitué. On est frappé, en effet, à la réflexion, de ce fait que l'ivrognerie se développe de préférence au milieu des familles les plus instables, les moins concentrées et, par suite, les moins disciplinées. On la rencontrera notamment chez les sauvages chasseurs de l'Afrique centrale, dans les campagnes polonaises et au milieu des agglomérations industrielles urbaines. Elle est bien rare dans la famille patriarcale des pasteurs mongols, chez le paysan du Luneburg hanovrien, ou parmi les montagnards du Jura. C'est que dans les trois premiers groupes la famille est moins solidement établie; dans les trois derniers, elle garde toute sa cohésion, toute sa force éducatrice, et met dans une large mesure les individus au-dessus des passions les plus mauvaises. Le maintien ou la reconstitution de la famille, voilà donc le vrai remède. Les autres procédés ne sont et ne peuvent être que des succédanés impuissants par eux-mêmes à conjurer le mal et qui parviendront tout au plus à en ralentir un peu les progrès. Voici peut-être le meilleur de tous. En Norvège, le débit des alcools est monopolisé au profit de la commune, qui le concède à des sociétés créées spécialement dans ce but. Celles-ci font obstacle à l'abus par l'élévation des prix et le règlement des consommations; leurs bénéfices (ils sont énormes) sont appliqués à des œuvres d'utilité générale.

Pour conclure, nous dirons que l'Etat ne peut agir directement sur la consommation qu'au prix de grandes difficultés, et sans compter sur un résultat complet. Il doit cependant, bien entendu, coopérer à cette œuvre de préservation sociale, en employant avec mesure les barrières fiscales et les moyens dont il dispose pour exercer un contrôle exact sur la qualité des alcools mis en vente, afin d'empêcher le débit des produits les plus nuisibles. Mais il doit surtout agir indirectement en favorisant par tous les moyens en son pouvoir la reconstitution ou le développement des institutions sociales élémentaires : la famille et la commune.

b. *Au point de vue économique*, la question du régime des boissons est importante à plus d'un titre. Elle touche, surtout chez nous, à la fois à des intérêts agricoles, à des intérêts industriels et à des intérêts commerciaux de premier ordre. La culture de la vigne a couvert, en moyenne, en France, durant la décade 1878-1887, près de 2,200,000 hectares, produisant environ 32 millions d'hectol. de vins de toutes catégories. La prompte reconstitution des vignobles français éclaircis par le phylloxera et le développement rapide des vignobles algériens tendent à accroître vite et beaucoup ces chiffres. Il y faut ajouter les deux millions d'hectolitres de grains, betteraves, etc.,

livrés à la distillerie, les orges et houblons et la brasserie, les fruits à presser et à distiller, le tout produisant 1,900,000 hectolitres d'alcools, 8 millions d'hectolitres de bières, 12 millions d'hectolitres de cidres et poirés. Tous nos départements, sans exception, ont leur part dans cette large répartition des produits du sol.

Les vins et les cidres sont fabriqués en règle par les récoltants, qui se trouvent ainsi doublement touchés par le régime des boissons. En premier lieu, le poids des taxes peut réduire la consommation et, par voie de conséquence, avilir la valeur des terres en capital et en revenu. En second lieu, les mesures de contrôle du fisc, si elles sont rigoureuses, créent pour le récoltant une situation plus ou moins gênante, pénible même s'il est soumis à l'assujettissement de l'exercice.

En France, avec le système actuel, les impôts généraux et locaux sont relativement élevés, sans aller cependant jusqu'à affecter sérieusement la consommation ; mais on peut dire que les formalités de contrôle à la circulation sont pour le producteur une source de difficultés et d'ennuis, une gène permanente à son exploitation. L'agriculture réclamera donc toujours un régime qui joigne à la modération des taxes la libre circulation des produits. Mais elle se heurte alors aux nécessités fiscales, dont nous parlerons bientôt.

Si le régime des boissons est susceptible de léser les intérêts agricoles, on peut aussi l'employer comme un moyen de protection indirecte. C'est ainsi qu'en France, dans son organisation douanière intérieure ou conventionnelle, l'administration s'est toujours efforcée de développer l'exportation des vins et eaux-de-vie, avec l'intention arrêtée de favoriser, en dernière analyse, la production. En Allemagne, M. de Bismarck a organisé tout un système propre à développer l'industrie des alcools de pomme de terre et, par suite, la culture de ce tubercule, le produit le plus riche des sables du Brandebourg. De plus, en matière agricole, tout se tient étroitement. L'extension des cultures pousse à l'amélioration des procédés, à la hausse les rendements, à la multiplication du bétail; à ce dernier point de vue, nos distilleries de betteraves permettent dans le nord une extension considérable de l'élevage par l'emploi des déchets de fabrication. Il résulte de ces faits la naissance d'une large catégorie d'intérêts dérivés qu'il est impossible de négliger quand il est question de toucher dans un sens ou dans l'autre à la condition fiscale des boissons.

La production industrielle des boissons ne s'appliquait jadis qu'aux alcools et aux bières; les nécessités du moment l'ont étendue aux vins par l'emploi des raisins secs. Elle se subdivise en deux branches bien distinctes : la fabrication en grand, et la fabrication domestique, accessoire le plus souvent d'une exploitation agricole.

L'industrie des alcools est devenue considérable chez nous depuis 1860 ou à peu près. La production a dépassé dans la décade 1860-70 douze cent mille hectolitres d'alcool pur; elle approche aujourd'hui de deux millions d'hectolitres. Le nombre des usines dépasse 2,300 (1885), concentrées principalement dans les régions du nord et de l'ouest. C'est donc là une branche intéressante de la production, quand on la considère au seul point de vue économique. Or, la fabrication des alcools est soumise au régime le plus rigoureux, celui de la réglementation préventive de l'outillage et des opérations, complétée par une surveillance permanente exercée sur le travail, sur les produits en magasin et sur la circulation.

Ce contrôle de tous les instants, nécessité par l'élévation des taxes qui frappent les alcools (156 fr. 25 par hectolitre d'alcool pur), est évidemment draconien. Pourtant nous ne pouvons le blâmer, à cause de la nature du produit, et nous ne voyons, parmi les nombreuses combinaisons proposées pour le remplacer, aucun système qui lui soit préférable. Les distillateurs vivent en somme sans difficultés sérieuses côte à côte avec une administration qui les traite avec tous les ménagements possibles (ils le reconnaissent eux-mêmes) et sous un régime qui, au fond, leur rend un service éminent. Les exigences du contrôle préviennent en effet, dans bien des cas, l'établissement des petites distilleries, et il en résulte un certain degré de monopole au profit des grandes usines. C'est là, à leur point de vue, une compensation qui doit entrer en ligne de compte.

La question se présente sous un autre aspect encore : celui des applications industrielles de l'alcool, qui sont nombreuses et assez importantes pour mériter un régime spécial, le régime de la dénaturation par un mélange capable de rendre le liquide impropre à la consommation de bouche. Ce régime n'est pas excellent; il nécessite des formalités gênantes, qui ne réussissent pas toujours à prévenir la fraude. En outre, l'impôt maintenu sur cette catégorie d'alcools reste relativement élevé et en restreint l'emploi comme matière première. C'est encore là une grave difficulté de la situation actuelle.

En ce qui regarde les fabriques de vins de

raisins secs, l'administration leur applique un régime analogue à celui des petites distilleries d'alcool. Le contrôle est donc sévère et assez restrictif, mais il est nécessaire pour éviter des abus considérables et faciles à commettre.

L'industrie de la bière s'est également développée dans des proportions considérables depuis vingt ans. En ce qui la concerne, le régime fiscal n'est pas très pénible. La surveillance de la fabrication est assez stricte, car l'impôt se paye sur l'évaluation approximative du rendement de chaque opération. Mais dès que le chiffre de la taxe est établi et porté au débit du fabricant, le produit est libre et circule sans difficulté ni entraves. Cet avantage, appréciable, est atténué, d'ailleurs, par ce fait regrettable que l'impôt ne se proportionne pas à la valeur de la boisson. Il reste fixe et par suite devient injuste.

L'industrie de la distillerie et celle de la brasserie se lient souvent à titre accessoire aux exploitations agricoles. Le fisc appelle bouilleurs de cru ceux qui distillent l'excédent de leurs vins, cidres et poirés, les marcs et lies de leurs cuves, les fruits de leur récolte. Le régime appliqué à cette fabrication accidentelle a varié. Tantôt on l'a soumise à toutes les rigueurs du contrôle par exercice, tantôt on l'a laissée entièrement libre, et c'est la situation actuelle. La liberté présente un avantage : elle permet à l'exploitant d'utiliser pleinement ses produits; et un inconvénient : elle facilite singulièrement la vente en fraude des alcools qu'il en tire. Il est dur cependant d'étendre l'assujettissement fiscal à des centaines de milliers de propriétaires, fermiers, etc., de les entraver dans leurs travaux, de les soumettre aux perquisitions minutieuses des agents. Mais, d'autre part, il est légitime de poursuivre la fraude. Il nous semble possible de trouver un moyen terme, et le meilleur serait peut-être celui qui fait porter le contrôle sur les appareils de distillation. La gêne subsisterait toujours dans une grande mesure, elle s'étendrait même aux fabricants d'alambics, mais dans la pratique le contrôle semblerait moins pénible que l'exercice pur et simple. Ce procédé est employé en Allemagne et aux Etats-Unis.

Certains cultivateurs encore trouvent avantageux de transformer leurs grains et tubercules en alcool plutôt que de les vendre tels quels à des prix médiocres. Ils produisent alors, dans la plupart des cas, des *flegmes*, ou alcools impurs, qui sont vendus à la distillerie industrielle pour subir une rectification avant d'entrer dans la consommation et sont soumis, à peu de chose près, aux obligations strictes des distillateurs industriels. Il en résulte pour eux une gêne assez grande. Mais nous considérons que c'est là un mal léger en comparaison du péril social qui naîtrait d'une liberté permettant à cette catégorie de producteurs de verser dans la consommation des produits imparfaits et éminemment dangereux.

Les personnes qui fabriquent de la bière uniquement pour leur usage sont également soumises au contrôle de l'administration et doivent déclarer leurs opérations, sous les peines de droit. C'est en effet un principe rigoureux de notre législatiou fiscale, que toute denrée fabriquée, même par celui qui la consomme exclusivement, reste assujettie à l'impôt. En fait, elles y échappent souvent, mais à leurs risques et périls. Il peut sembler excessif que le particulier qui fait à domicile de la bière pour sa propre table soit taxé et subisse la surveillance fiscale, quand le récoltant de raisin ou de pommes, et même le bouilleur de cru, ne paie rien pour sa consommation personnelle. En Angleterre, où la brasserie domestique s'exerce sur une grande échelle, elle ne donne lieu à aucune perception. Il devrait en être de même chez nous. Notons encore, à ce propos, que si la fabrication ménagère des vins de raisins secs est restée jusqu'à présent à l'abri du contrôle de la régie, elle paye néanmoins une lourde taxe par le fait des tarifs de douane et d'octroi établis sur la matière première. Du reste, l'administration parait résolue à étendre sa surveillance dans cette direction nouvelle. Une circulaire récente prescrit la recherche exacte des fabriques clandestines de vins artificiels. Peut-être ira-t-on jusqu'à surveiller et à taxer la fabrication domestique, chose fâcheuse à notre avis.

Les intérêts commerciaux attachés à la production des boissons seront suffisamment indiqués par quelques chiffres choisis. Le mouvement intérieur des vins, constaté par l'administration fiscale, atteint, bon an mal an, 27 à 28 millions d'hectolitres valant plus de 1,200 millions de francs; l'importation est de 10 à 12 millions d'hectolitres, l'exportation de 2 millions 6 à 700 mille hectolitres; le nombre des marchands en gros dépasse 26,000, celui des détaillants approche de 370,000. Pour les cidres, le commerce échange 7 à 8 millions d'hectolitres (le mouvement extérieur est insignifiant). L'alcool est versé à peu près intégralement dans le commerce; l'importation approche de 200,000 hectolitres, l'exportation (en décroissance depuis 1872) se tient aux environs de 300,000 hectolitres. De même pour les 8 millions d'hectolitres de bières de la

fabrication intérieure, auxquels il faut ajouter 300,000 hectolitres importés. Cela suffit, sans parler des applications spéciales : vinaigres, alcools dénaturés, etc., pour montrer l'activité et l'étendue du mouvement commercial créé par les boissons. Leur régime intéresse par suite une armée d'intermédiaires appliqués aux soins de ce mouvement. Un grand nombre d'entre eux sont soumis à toutes les formalités de l'exercice, les autres ont à craindre constamment les procès-verbaux que fait naître toute contravention aux nombreuses prescriptions de la loi et des règlements sur le transport, l'entrée, le débit des boissons. On peut dire que ce commerce est entravé à l'intérieur dans une sérieuse mesure par le contrôle fiscal plus encore que par l'impôt lui-même. En ce qui concerne l'exportation, les gênes de la surveillance subsistent, mais l'impôt disparaît par la détaxe ou le drawback. Il est bon de remarquer que la réaction protectionniste qui s'est produite en France depuis 1872 a exercé une action pernicieuse au point de vue du commerce des boissons, en faisant élever, par représailles, les tarifs de douane des pays importateurs dans une mesure sensible. L'Angleterre, notamment, fait tout son possible pour agir sur notre politique économique au moyen de droits établis sur nos vins. La France fait d'ailleurs de même à l'occasion. Nous sommes actuellement en état de guerre économique avec l'un des principaux pays importateurs, l'Italie, qui ne peut plus expédier ses vins en France, sinon par des détours frauduleux.

Le résultat de tout ceci est que le commerce des boissons s'exerce à travers mille entraves; il garde cependant une extrême importance, à cause de son caractère d'utilité, pour une part, de la vivacité des goûts ou des passions qu'il satisfait, d'autre part. Il est d'ailleurs impossible de le dégager complètement du contrôle qui le contient de toutes parts, et c'est à peine si l'on peut espérer pour l'avenir une amélioration partielle de sa condition, même en ce qui concerne les boissons alimentaires.

c. *Au point de vue fiscal.* — Les boissons représentent l'une des matières imposables les plus fructueuses pour le Trésor. Elles lui ont fourni en 1888 la somme énorme de [illegible] millions de francs, savoir : les vins et cidres, 147 millions; les bières, 21 millions 1/2; les alcools, 244 millions 1/2; les licences, 12 millions; les droits d'importation, 25 millions. Il y faut ajouter les octrois perçus au profit des communes : 100 millions environ, et le total atteindra alors 550 millions.

Ces chiffres expliquent l'intérêt qui s'attache au côté fiscal de la question. Jamais le Trésor n'abandonnera de telles recettes, assurées par la nature des produits et par l'organisation éprouvée d'un service considérable. Mais nous avons vu d'autre part les inconvénients du régime fiscal des boissons ; des plaintes nombreuses et fondées en principe ne cessent de s'élever contre l'état actuel des choses, qui est en effet vraiment pénible. L'ensemble des dispositions aujourd'hui en vigueur forme un véritable code dont l'esprit est parfaitement résumé dans ces quelques traits[1]. Aucune quantité de vin, de cidre ou d'alcool ne peut circuler sans être accompagnée d'une expédition levée au bureau de la régie. Le transporteur doit déclarer la quantité, les moyens de transport, l'heure de l'enlèvement, les délais, les points de passage, la destination, etc. A toute réquisition, il est obligé de représenter ses congés, passavants ou acquits à caution, lettres de voiture. Le contenu peut être en cours de transport jaugé, dégusté, vérifié. Aux entrées de villes, il faut subir cette série de contrôles, et si les boissons ne s'y arrêtent pas (transit ou passe-debout), les mêmes formalités se représentent à la sortie. Chez le marchand en gros, les boissons attendent la présence des employés pour entrer en magasin; elles sont alors prises en charge et périodiquement recensées. Chez le débitant, des exercices hebdomadaires suivent la vente, les employés peuvent à cet effet pénétrer dans toutes les parties de son habitation pour la recherche des recels; les fûts sont numérotés, jaugés, marqués, sondés, les alcools pesés et dégustés; le prix de vente du vin est affiché; les transvasions ne peuvent se faire en dehors de la présence des employés, etc. Nous ne parlons pas de la surveillance permanente des distilleries, effectuée par un poste d'employés logés à l'usine, assistant à toutes les opérations, détenant les clés des robinets, ne permettant aucun travail en dehors de leur présence. Notez que cette rapide énumération laisse de côté un grand nombre de prescriptions et n'esquisse que très incomplètement le joug légal qui pèse sur la production, le transport et la vente des boissons.

Une autre difficulté surgit du nombre et de la variété des droits. Il faut distinguer : les droits de circulation, trois classes au tarif; le droit de détail ; le droit d'entrée, huit classes pour les vins, autant pour les cidres et les alcools, en tout vingt-quatre classes : le droit sur la bière, deux classes ; les licences, douze classes. On voit quelles com-

1. [illegible]

plications résultent de cet amas de prescriptions, de formalités, de taxes et de paperasses. Ces embarras et les inconvénients qui en résultent ne sont d'ailleurs pas nouveaux. Depuis longtemps on s'efforce de trouver le moyen de les faire disparaître sans appauvrir cette riche source fiscale. Trois grandes enquêtes parlementaires ont été entreprises déjà dans ce but, en 1830, 1849 et 1881. Elles n'ont abouti qu'à des améliorations de détail, sans changer l'organisation générale des taxes. En 1888, un Rapport très étudié, présenté au sénat par M. Claude (des Vosges), a présenté dans tout son jour la question de l'alcool. En 1887-88, une commission extra-parlementaire a de nouveau étudié la question à un point de vue très pratique. Le Rapport, rédigé par M. Léon Say, aboutit à une série de conclusions qui se résument ainsi : surveillance étroite de la distillation industrielle, agricole et vinicole (bouilleurs de vin); taxation des vins selon le degré alcoolique constaté; élévation du taux de l'impôt sur l'alcool en vue d'en réduire la consommation. Tout cela est très sage, mais nous avons montré que ces indications ne répondent qu'à une face de la question, et encore n'est-il pas très aisé de les appliquer. L'expérience montre donc que la réforme présente des difficultés extrêmes, ou même insurmontables dans l'état actuel des choses, avec les besoins présents de nos finances.

On a voulu cependant, au cours des sept ou huit dernières années, tenter un effort dans ce sens et de nombreux projets ont surgi. Tous avaient pour but principal le dégrèvement des boissons alimentaires, moyennant une surcharge des taxes établies sur l'alcool. On leur a fait cette juste objection, que la surcharge proposée n'irait pas, étant donné la pénurie du Trésor, sans un double inconvénient: 1° il est difficile de compenser en totalité la perte du Trésor par une surcharge sur l'alcool, car l'impôt deviendrait exorbitant; 2° plus une taxe est élevée, plus elle invite à la fraude, et son produit peut alors baisser sensiblement.

Il était difficile de réfuter ces objections pratiques, et l'on a cherché dans des contributions accessoires le moyen de combler le déficit laissé par la détaxe des vins, cidres et bières. Un ministre des finances a même essayé de profiter de l'occasion pour faire accepter une taxe spéciale minime sur le revenu, probablement avec cette idée de derrière la tête, que l'impôt nouveau pourrait plus tard étendre son rôle. Ces prétentions inopportunes n'ont pas encore pu se faire admettre par les chambres et la question reste en suspens, laissant voir une fois de plus toutes ses difficultés avec la quasi-impossibilité de les résoudre.

Nous n'essayerons pas de fixer ici la solution qui semble fuir devant les enquêtes et les projets. Bornons-nous à constater que les trois points de vue que nous avons dû envisager offrent souvent des aspects contradictoires, et c'est justement pour cela que la question est restée entière si longtemps, non-seulement en France, mais encore dans presque tous les autres pays, dont la législation est rarement moins dure que la nôtre, et se montre parfois plus restrictive encore. L'exercice est usité avec la dernière rigueur, au moins en ce qui concerne l'alcool, dans tous les principaux États; la Suisse a organisé le monopole dans des conditions spéciales. Les tarifs de perception sont généralement plus élevés que chez nous (en Angleterre, près de 480 francs par hectolitre d'alcool pur; aux États-Unis, 245 francs). En revanche, les boissons alimentaires sont plus ménagées, en général, qu'en France; celles dites de ménage sont presque toujours exemptes ou très faiblement taxées. On arrive ainsi à pallier quelques-uns des inconvénients que nous avons signalés. (Pour plus de détails, se reporter au mot SPIRITUEUX).

Il n'en est pas moins vrai que les boissons prennent rang parmi les matières imposables les plus faciles à saisir et à taxer, et que les besoins fiscaux conduisent souvent, surtout en France où la question est compliquée par l'abondance et la variété des productions, au froissement des intérêts économiques, parfois même des intérêts sociaux. Dans un pays comme le nôtre, où les fonctions de l'État sont si multiples, les budgets si énormes, les besoins si étendus, il est difficile de tarir ou même d'appauvrir une source de revenus qui compte parmi les plus fructueuses. On le sent et, en essayant de dégrever de ce côté, on se voit obligé de taxer à nouveau de l'autre, au risque de surcharger des situations déjà lourdement atteintes. Dans ces conditions, et sauf quelques réformes de détail faciles à opérer, mieux vaut garder un système dont la pratique prolongée a arrondi les angles, poli les surfaces et adouci les frottements, plutôt que de risquer des innovations qui, sans faire disparaître complètement les inconvénients actuels, en amèneraient de nouveaux. L'amélioration viendra d'elle-même le jour où, par une évolution profonde des mœurs et des idées, l'État aura dépouillé l'excès de ses attributions, et par là diminué l'amplitude de ses besoins. Il pourra alors réduire effectivement son budget des recettes, au profit des con-

sommations les plus nécessaires, et notamment au profit des boissons alimentaires.

LÉON POINSARD.

BOITEAU (Alexandre-Dieudonné-Paul). — Publiciste, né à Paris le 25 novembre 1820, mort à Auteuil le 11 juin 1886. Elève du lycée Charlemagne, normalien en 1848, il quitta l'école et l'enseignement pour la littérature et pendant douze ans multiplia poésies, articles, variétés, éditions de tout genre. En 1850, il aborda l'économie politique, dont rien ne le détourna depuis, ni son court passage à la sous-préfecture de Neufchâtel (1873), ni son entrée au conseil d'État (1879). Il a collaboré pendant ces vingt-cinq dernières années au *Journal des Economistes*, au *Temps*, aux *Débats* et laissé un bagage important, au moins vingt-cinq volumes, parmi lesquels l'économie politique doit revendiquer :

Etat de la France en 1689, in-8, 1860, 2e éd. 1889. — *Les traités de commerce, texte de tous les traités en vigueur*, etc., in-8, 1864. — *Les finances de la ville de Paris*, in-8, 1865. — *Fortune publique et finances de la France*, 2 vol. in-8, 1866. — *Le régime des chemins de fer français*, in-8, 1868. — *La Question des chemins de fer*, in-4, 1876 ; — l'article *Budget* dans le « Dictionnaire des finances », etc.

E. R.

BONCERF (Paul-François), né à Chasaulx, en Franche-Comté, vers 1745, mort en 1794. Avocat au parlement de Besançon en 1790, « son mérite seul, dit la *Biographie universelle*, lui valut une place dans les bureaux de Turgot ». Il a publié, avec l'approbation de Turgot, sous le nom de Francaleu : *Les inconvénients des droits féodaux*, Londres et Paris, 1776.

« Cet ouvrage, dénoncé au parlement par le prince de Conti, et condamné à être lacéré et brûlé par un arrêt du 24 février, n'en fut que plus recherché. Il s'en fit un nombre considérable d'éditions, 32 en 15 ans, il fut traduit dans toutes les langues de l'Europe, et les principes qui y sont établis ont servi de base aux décrets rendus, le 4 août 1789, par l'assemblée constituante. La meilleure édition est celle qui fut donnée par l'auteur en 1791 ; il y a ajouté une préface qui renferme des particularités curieuses et les lettres que Voltaire lui avait écrites à l'occasion de cet ouvrage ». — *Mémoire sur cette question : Quelles sont les causes les plus ordinaires de l'émigration des gens de la campagne vers les grandes villes, et quels seraient les moyens d'y remédier ?* 1784, in-8. — *De la nécessité d'occuper avantageusement tous les ouvriers*, 8e édit., 1791, in-8. Deux éditions ont été faites par ordre de la municipalité de Paris. — *De la plus importante et la plus pressante affaire ou la nécessité de restaurer l'agriculture et le commerce*. Paris, Royer, 1790, in-8.

BONNET (Jacques-Victor), né à Maintenon (Eure-et-Loir) le 22 avril 1814, mort à Lucerne, le 25 septembre 1886. Sorti du collège de Rambouillet, il fit son droit à Paris, prit le grade de docteur en août 1846 et se consacra dès lors aux études économiques et financières. Collaborateur et presque fondateur de *l'Assemblée nationale*, il a écrit depuis aux *Débats* et à la *Revue des Deux-Mondes*. Il était entré, en février 1881, à l'Académie des sciences morales et politiques. Il a laissé : *Questions économiques et financières* (1859). — *La Liberté des banques et le taux de l'intérêt* (1864). — *Le Crédit et les finances* (1865). — *L'Enquête sur le crédit et la Crise de 1863-64* (1866). — *Etude sur la monnaie* (1870). — *Les Impôts après la guerre* (1871). — *La Question des impôts* (1879), etc.

[illegible]

BONS DU TRÉSOR. — V. **Dette flottante.**

BOUCHERIE. — V. **Commerce de l'alimentation.**

BOULAINVILLIERS (comte Henri de), né le 11 octobre 1658 à Saint-Saire, en Normandie, mort le 23 janvier 1722. Auteur d'un grand nombre d'ouvrages sur l'histoire de France, etc., où l'on trouve souvent des vues neuves et hardies, mais plus souvent encore des paradoxes. Montesquieu a dit de lui (*Esprit des lois*, liv. XX, ch. 10) : « Comme Boulainvilliers a écrit avec cette simplicité, cette franchise et cette ingénuité de l'ancienne noblesse dont il était sorti, tout le monde est capable de juger des belles choses qu'il dit, et des erreurs dans lesquelles il tombe. Il avait plus d'esprit que de lumières, plus de lumières que de savoir ; mais ce savoir n'était point méprisable, parce que, de notre histoire et de nos lois, il savait très bien les grandes choses ». Cet auteur a été souvent cité et l'économiste trouvera des renseignements utiles dans les ouvrages suivants, surtout dans le second. — *Mémoires présentés au duc d'Orléans, régent de France, contenant les moyens de rendre ce royaume très puissant, et d'augmenter considérablement les revenus du roi et du peuple*. La Haye, 1727, 2 vol. in-12. — *Etat de la France, dans lequel on voit tout ce qui regarde le gouvernement ecclésiastique, le militaire, la justice, les finances, le commerce, les manufactures, le nombre des habitants, et en général tout ce qui peut faire connaître à fond cette monarchie ; extrait des Mémoires dressés par les intendants du royaume par ordre du*

Louis XIV, etc., etc. Londres, 1727, 1 vol. in-folio. Londres, Wood et Palmer (Rouen), 1737, 6 vol. in-12. — L'édition la plus estimée est celle de Londres, 1752, 8 vol. in-12.

BOULANGERIE. — V. **Commerce de l'alimentation.**

BOURGEOISIE. — C'est peut-être le caractère le plus essentiel de la bourgeoisie qu'on ne puisse donner d'elle une définition bien rigoureuse depuis qu'il n'y a plus ni ordre de la noblesse, ni ordre du clergé, ni ordre du tiers état, mais une même nation, une seule société.

Si l'on décompose, en effet, même superficiellement, les éléments qui se placent sous le titre commun de bourgeoisie, comme haute, moyenne et petite bourgeoisie, bourgeois fonctionnaires publics, bourgeois exerçant des professions libres, bourgeois capitalistes, fabricants, commerçants, à tous les degrés que ces mots comportent, bourgeois par héritage et bourgeois fils de leurs œuvres, etc., on se trouve en présence d'une classe tellement diverse par ses origines, tellement complexe par ses éléments, tellement ouverte, tellement mobile, que, bien loin de lui infliger le nom de *caste*, celui même de classe semble déjà une appellation bien uniforme pour désigner des catégories si variées. Mais il est un second fait à remarquer, c'est que cette diversité n'est pas le désaccord, et que la variété cache l'harmonie. Où la politique de parti imagine une opposition radicale, la science découvre une solidarité essentielle. La preuve de cette harmonie des intérêts et des classes pourrait se faire directement par l'économie politique tout entière dont elle est un des résultats fondamentaux.

Nous nous proposons dans cet article une tâche plus restreinte : c'est le passé économique de la bourgeoisie qui en fera l'objet spécial. Nous voulons montrer, en mêlant un peu ces deux idées qui expriment elles-mêmes des faits simultanés : 1° comment, avant que la science économique songeât à se formuler, le tiers état en avait pour ainsi dire porté dans son sein et peu à peu développé les éléments dans le travail et la richesse ; 2° comment, à travers des progrès successifs, il s'était lui-même élevé à la conception, à la revendication de la liberté et de l'unité économiques, jusqu'au jour où il en fit une science avec les économistes du dix-huitième siècle et un fait avec la révolution de 89 ; cela, sans acception de classe supérieure et de classe inférieure, sans égoïsme de catégories exclusives qui n'ait cédé du moins à l'action réformatrice de la bourgeoisie elle-même prise en masse.

Au point de départ comme au terme du développement de la bourgeoisie, nous rencontrons la liberté et le travail.

La vie municipale fut le berceau et la première école de la classe moyenne à l'époque de la chute de l'empire romain. Dans ces temps de spoliation et de violence, une somme réelle de libertés communales subsiste au cinquième siècle au sein des villes. Malheureusement elles commencent alors et continuent jusqu'au dixième un mouvement de décadence provoquée par l'établissement des vainqueurs barbares dans les campagnes. Le tiers état s'abaisse à mesure que la féodalité s'élève ; comme classe, il compte à peine ; pourtant, loin de dépérir, il se recrute et multiplie. Une société ne se passe jamais complètement d'industrie : quand la féodalité eut commencé à prendre son assiette, elle-même ne demeura pas sans en sentir le besoin. Des agrégations d'hommes libres se fixèrent peu à peu autour du château féodal ; nouvelle source du tiers état ajoutée aux villes gallo-romaines ; origine de hameaux, de bourgs et de villes nouvelles. Voilà le modeste point de départ de la bourgeoisie. Elle doit donc son existence, elle devra son affranchissement, ses accroissements, son influence, sa prépondérance enfin, à son énergie, à son activité utile. C'est par là que cette classe seule a vraiment une histoire économique qui se développe, au lieu d'une organisation qui s'immobilise et s'altère.

Le privilège est la condition universelle au moyen âge. Fondement politique et économique des autres classes, il ne fut pour la bourgeoisie qu'un vêtement pour ainsi dire, ou plutôt il fut comme une armure contre les attaques de la féodalité constituée et envahissante. Il ne fut pas pour elle une usurpation de la force ou de la ruse, mais une nécessité de défensive.

Par la commune, institution moitié civile, moitié guerrière, la cité, comme un camp du travail, se constitua, se retrancha. Bourgs et villes se séparèrent du domaine privé, s'émancipèrent de la protection abusive et ruineuse du manoir féodal. Mais rien ne s'opère dans la société sans que les transactions interviennent ou soient du moins essayées. Quand il ne réclama plus d'énormes tributs, la lance au poing, sur ses vassaux devenus plus nombreux et plus forts, le baron ne céda pas pour cela ce qu'il appelait ses droits de propriété sans conditions ; ces conditions étaient des redevances en argent ou des services en nature. Alors les bourgeois durent lutter avec lui pour la franchise des ponts, des portes, des marchés, pour la taxe sur les fours, les moulins, les eaux ; pour le droit de bâtir

ou de réparer leurs maisons, surtout pour l'administration de la justice. Les bourgeois des villes anciennes étaient soumis à la taille pour les personnes, au cens sur les immeubles, à des droits sur l'entrée des denrées et des marchandises, sur les ventes et les mutations, à des impôts pour la plupart des actes de la vie civile. Adopter une profession, marier leurs filles, faire entrer leurs fils dans le clergé, rien de tout cela ne se faisait pour eux sans grands débours. Les *mainmortables* des villes neuves, ne possédant la terre que par une sorte de bail perpétuel, ne pouvaient ni l'aliéner ni l'hypothéquer; ils étaient privés du droit de tester quand ils n'avaient pas d'enfants légitimes; ils ne se mariaient qu'avec le consentement du seigneur. Les *chartes* furent autant de conquêtes du droit naturel, de la liberté civile sur les différents degrés de cette tyrannie. Tantôt elles furent des concessions arrachées de vive force par de véritables insurrections; tantôt elles provinrent de l'octroi intéressé de la royauté, cherchant pour ses besoins intérieurs ou extérieurs des subsides réguliers contre l'étranger et un auxiliaire armé contre la féodalité menaçante ; tantôt, quoique plus rarement, elles furent conquises par le tiers état seul, malgré cette même royauté s'unissant aux seigneurs contre les vassaux révoltés. Il fallut des efforts inouis et souvent renouvelés pour que la commune pût posséder une juridiction indépendante, une véritable souveraineté dans l'intérieur de ses murailles.

La maison de nos aïeux fut souvent à la fois une fabrique et un château fort. Dans la mesure de la liberté et de la sécurité croissantes l'industrie se développa, le commerce s'étendit, la richesse devint plus abondante. Telle fut, au point de vue économique, l'immense, l'incontestable utilité de la commune, sous quelque forme qu'on l'envisage, — soit qu'il s'agisse de la *ville municipale* du Midi, imitée des républiques de l'Italie, administrée par ses *consuls*, ses *capitouls*, ses *jurats*, ses *prud'hommes*, et se développant avec une complète indépendance sur le fonds permanent de l'antique municipalité romaine ; — soit qu'il s'agisse de la *ville de bourgeoisie* du centre, qui dut ses privilèges aux concessions seigneuriales et s'administra par des magistrats élus, mais sous la surveillance des officiers du seigneur; — soit qu'il s'agisse enfin de la *commune* proprement dite du Nord, constituée par association sous la foi du serment, administrée par des magistrats procédant uniquement de l'élection, *maires*, *échevins*, *jurés*, et dont le développement tout spontané, quoique bien plus contesté, fut très peu politique, mais se montra, à un très haut degré, civil et industriel.

Considérée dans ses temps de formation laborieuse, l'histoire économique du tiers-état peut se désigner par la lutte de la richesse mobilière, née de l'industrie, contre la propriété territoriale, fille de la conquête. D'un côté, tout ce qui représente le droit en économie politique; de l'autre, l'établissement longtemps solide, mais démoli pièce à pièce, de la force. De là aussi, comme second trait caractéristique et comme corollaire, la prédominance croissante des villes sur les campagnes, c'est-à-dire la prééminence progressive du travail libre sur le travail serf : le premier, élément actif de civilisation, trouvant dans les effets mêmes de sa fécondité des ressources nouvelles; le second, inerte vestige de la barbarie. C'est une triste et monotone histoire que celle de cette partie sacrifiée du tiers état qui vit dans nos campagnes opprimées et à demi sauvages. Sur elle pèsent les charges les plus lourdes, les impôts les plus inexorables, les corvées, la taille, la gabelle. Sans doute on la voit çà et là faire effort, à l'exemple des villes, pour améliorer sa condition, forcer les seigneurs à transiger; mais ces efforts partiels ne présentent ni la même suite, ni le même succès que le mouvement continu et irrésistible des villes où règnent, avec une liberté plus grande, l'association, l'industrie. Les réclamations des légistes qui, du douzième au quinzième siècle, jouèrent dans la société le même role que les philosophes devaient jouer plus tard, et qui firent parler la justice comme le christianisme faisait parler la charité ; les ordonnances de quelques rois, singulièrement de Philippe le Bel et de Louis le Hutin, rappelant aux seigneurs, en des termes dont la hardiesse est bien faite encore pour nous étonner, que *toute créature est franche par droit naturel*, et que *tout chrétien a été racheté par le sang de Notre-Seigneur*; ces revendications et ces mesures instituèrent le respect de la vie, et jusqu'à un certain point de la personne des serfs, mais laissèrent subsister leurs plus cruelles souffrances, leurs plus pénibles privations de chaque jour. Il n'était donné qu'à l'accroissement progressif du capital, au grand travail politique non interrompu de la France, de pouvoir y mettre un terme qui ne fût pas illusoire. Les violences populaires échouèrent, comme cela devait être, dans une tentative trop au-dessus des moyens de la barbarie et qui alors ne pouvait se traduire dans la loi. La Jacquerie, avec ses représailles horribles qui en amenèrent d'effroyables, ne put que les aggraver. Malgré des adoucissements successifs, et bien qu'au

seizième siècle elle paraisse généralement affranchie de la rude et humiliante condition du servage, la population des campagnes continua de souffrir, sans trêve et sans relâche, jusqu'à son entière émancipation par la révolution française. C'est à cette *gent taillable et corvéable à merci et miséricorde* que s'appliqueront encore, dans une époque avancée, les plus sombres descriptions de l'abrutissement et de la misère, tant chez les moralistes comme La Bruyère, que chez les économistes comme Boisguilbert et Vauban.

Tout sert au mouvement une fois imprimé, quand il a son origine, non dans une aspiration désordonnée vers l'impossible, mais dans le sentiment permanent d'un droit vrai et dans une activité soutenue, sensée, régulière. Quoi de plus étranger en apparence au mouvement économique, au progrès de la bourgeoisie, que les croisades, et dans leurs causes immédiates, et dans leur inspiration générale, et dans les prévisions de ceux qui y prirent part? Aucun événement pourtant n'eut une influence plus étendue et plus profonde sur le développement du tiers état.

Contestée par les préjugés anti-religieux des historiens du dernier siècle, cette heureuse influence des croisades sur la civilisation générale, et en particulier sur le progrès de la richesse, n'a plus besoin d'être établie. Les écrivains les plus opposés de vues en tombent d'accord. Faut-il rappeler comment, ruinés par les fêtes, les brillants équipages et la rage du jeu, la plupart de ces preux chevaliers, partis pour la terre sainte, se trouvèrent, au retour, littéralement criblés de dettes? De là, pour eux, l'impossibilité de retirer des mains du bourgeois les biens qu'ils lui avaient engagés, ou même la nécessité de nouveaux engagements. Le clergé, placé dans la même situation vis-à-vis des biens féodaux remis entre ses mains, se trouvait engagé à soutenir sa cause par une communauté d'intérêts. Si le seigneur jugeait commode, sans payer ses dettes, de reprendre ses biens, la royauté, heureuse d'avoir une raison si juste de le battre en brèche, prêtait la main à l'exécution du contrat. Ainsi fut entamée la propriété féodale. Quand elle serait demeurée intacte, elle n'en eût pas moins rencontré une compétition puissante dans les accroissements de sa rivale, qui recevait de l'Orient, pour ainsi dire, mille secours inattendus. Des sources nouvelles de production agricole et manufacturière, de nouveaux débouchés dans des ports de mer, les premiers du monde par l'importance, une nouvelle cause de sécurité dans la répression de la piraterie en commun, de nouveaux moyens de circulation dans les banques destinées à répondre et à contribuer au nombre croissant des transactions, voilà quelles furent les principales conquêtes que l'industrie et la bourgeoisie durent aux croisades. La bourgeoisie française, soit par la production directe, soit par l'échange, y trouva un inépuisable aliment d'activité. La noblesse avait eu ses croisades religieuses, elle eut ses croisades commerçantes. Il ne lui manquait plus que des blasons pour qu'elle marchât, du moins dans sa représentation la plus élevée, presque l'égale de la noblesse. Philippe le Bel les lui vendit. Avec le loisir que procure la richesse, elle eut des lumières et elle prit des mains du clergé le dépôt de la science. Avec les lumières et grâce à la vénalité des charges, elle s'empara, par le moyen des parlements sortis de son sein, du dépôt de la loi. Avec la loi, le savoir et la richesse, il n'était pas possible qu'elle ne se fit un jour la place qui lui était due; ses progrès économiques, avouons-le, ne lui furent, pour y parvenir, ni d'un médiocre encouragement au quatorzième siècle, ni d'un médiocre secours à la fin du dix-huitième.

Tandis que les communes étaient en voie de fonder la bourgeoisie comme classe et que les croisades contribuaient à la développer, un fait contemporain et auxiliaire, l'organisation des corporations par saint Louis, servit à lui donner une existence plus solide, en partie à la constituer : centralisation en raccourci, qui substituait la hiérarchie à l'anarchie, une division du travail régulière, quoique à bien des égards vicieuse, au hasard d'une répartition qui n'eût pu, dans ces temps de trouble profond, s'opérer convenablement d'elle-même, conformément aux lois de l'économie politique, la corporation du treizième siècle produisit plus d'un effet salutaire. Malgré les gênes nombreuses qu'elle imposait à l'individu, elle lui donna plus de réelle liberté et de sécurité qu'il n'eût pu en espérer sans elle sous un régime de désordre universel et de tyrannie capricieuse. Les villes devinrent comme de vastes manufactures où chaque métier fit sa tâche, et ne fit qu'elle seule. Une certaine émulation en même temps qu'un certain concert s'établit entre les divers corps de métiers. Réunis dans les mêmes quartiers, les artisans travaillèrent sous les yeux du consommateur. Le scandale des fraudes qui indignaient le saint roi disparut en très grande partie. La bourgeoisie, dans une mesure considérable, dut à la corporation des habitudes d'économie, de persévérance au travail. Les ouvriers y trouvèrent des moyens de résistance à l'oppression et des signes de ralliement. Le tiers état industriel et commerçant eut ses syndics, ses chambres de discipline, ses conseils ; armée disciplinée du travail, il

forma dans la société générale comme une société distincte ayant ses mœurs, ses lois, ses magistrats, ses moyens d'influence, on serait tenté de dire presque son gouvernement.

Au reste, il importe ici de le remarquer, corporations et communes ne furent que les instruments de ce long progrès, instruments mêlés de bien et de mal, corruptibles et caducs comme tous ceux que l'humanité emploie. Il devient tôt ou tard nécessaire qu'elle les rejette et les remplace, à moins que, par une chance plus heureuse et plus rare, ils ne tombent d'eux-mêmes en discrédit et en désuétude. Les corporations et les communes n'échappèrent pas à cette condition générale qui fait que l'instrument utile devient stérile, que la loi dégénère en abus, l'appui en obstacle : mais la marche ascendante du tiers état n'en fut point arrêtée ; il avait fait son chemin par elle, il le fit sans elles, puis malgré elles. Au seizième siècle, les communes seront en pleine décadence, ne donnant plus que quelques signes inquiets d'une existence jalouse, égoïste, hostile à la civilisation générale ; jamais pourtant la bourgeoisie n'avait paru plus florissante et quelle route elle devait encore parcourir ! La chute plus tardive des corporations sera de même un jour l'indispensable condition de ce progrès pour lequel leur établissement avait eu d'abord une réelle efficacité. La société française, placée sous l'empire de l'oppression et de la grande iniquité féodales, dut traverser ainsi des formes d'une liberté et d'une justice fort imparfaites pour se rapprocher, de degré en degré, par voie d'élargissement continu, de la liberté complète et de l'absolue justice. Quand les vérités qui président à la société civile ont été une fois perverties par l'abus de la force, qui peut dire combien il faudra de routes détournées pour qu'elle y rentre, d'échelles qui se brisent sous ses pas pour qu'elle y remonte laborieusement?

Nous ne défendons pas les privilèges économiques de la bourgeoisie en eux-mêmes ; ils choquent à juste titre le sentiment de l'égalité moderne ; ils sont en désaccord avec les conditions de la science. Mais ils furent, quand on les juge avec équité, la première étape de la liberté et du droit ; ils en furent, nous le répétons, les enveloppes destinées à tomber pour s'agrandir et la bourgeoisie s'y défendit comme en autant de forteresses. C'est ainsi qu'il faut savoir comprendre les inégalités déjà bien profondes qui dès le quatorzième siècle séparent les maîtres et les ouvriers. Dès cette époque, on trouve dans les villes comme autant de catégories assez bien tranchées, la haute bourgeoisie, une bourgeoisie moyenne et au-dessous une catégorie malheureusement nombreuse, une plèbe avec tous les vices historiques et toutes les misères que ce mot rappelle. L'histoire écrite au point de vue d'un socialisme avide de griefs jusqu'en ces temps reculés, ne pouvait manquer de noter ces divisions avec un sentiment de satisfaction systématique, mais nous le demandons : que serait devenue la masse du tiers état si elle n'avait eu tout à la fois pour guide et pour bouclier cette aristocratie bourgeoise formée de *barons* de l'industrie, de savants, d'hommes de robe, de tout ce qui a en soi et la force qui résiste et les éléments du progrès ! Sans cohésion, sans tradition, sans appui, elle eût été disloquée, dispersée en atomes par tous les tiraillements, par tous les chocs des forces constituées en face d'elle ; elle eût au moins, comme dans la vieille Égypte, risqué de languir, soumise héréditairement à ses prêtres et à ses guerriers, dans une infériorité éternelle.

Aussitôt que la bourgeoisie eut cessé de se cantonner dans la résistance, à ce mouvement de concentration forcément un peu exclusif succéda un mouvement d'expansion des plus remarquables. L'aspiration vers l'égalité, vers le droit commun s'y fait jour et ne cesse, depuis la seconde moitié du quatorzième siècle, de donner de nombreux témoignages. Déjà la bourgeoisie, modifiée sous l'influence du droit romain, présentait avec la noblesse un contraste bien frappant au point de vue civil. Elle pratiquait le partage des biens paternels ou maternels, meubles ou immeubles, entre tous les enfants, elle reconnaissait l'égalité des frères et des sœurs, elle proclamait la communauté entre époux des choses acquises pendant le mariage. Mais à dater de la seconde moitié du quatorzième siècle, ce n'est plus dans le cercle de la famille et de la cité que se renferme l'esprit de justice et de liberté. Fort de ces dernières positions, il tend à devenir conquérant, à réformer, longtemps sans y réussir, la société tout entière. C'est du sein même de la bourgeoisie que partirent des protestations contre les monopoles industriels et des réclamations ayant pour objet les réformes économiques et le bien-être des classes inférieures.

Les États généraux attestent à quel point l'esprit de la bourgeoisie prise en masse fut large, hardi, fécond. Les États généraux donnaient à la bourgeoisie, y compris les habitants des campagnes qui se réunissaient en assemblées primaires, une importance politique, en l'admettant à délibérer comme troisième ordre, *tiers état*, de même que les parlements lui conféraient une importance judiciaire. Voyons quel usage elle fit de la parole dès qu'elle l'obtint. Il ne sert à rien de

dire que ses vœux demeurèrent stériles. La hardiesse de ses idées n'en éclate que mieux dans la longue résistance qu'elles rencontrèrent.

Aux États généraux de 1355, elle émet le vœu de l'égale répartition de l'impôt. Elle demande que le droit de percevoir les taxes ainsi que le contrôle de l'administration financière soient donnés aux États agissant par leurs délégués à Paris et dans les provinces. Elle réclame la suppression des monopoles exercés sous le nom de tierces personnes par les officiers royaux ou seigneuriaux. Ce n'est encore qu'un début. En 1413, les réformateurs bourgeois, nommés par l'université et par la ville de Paris, agissent révolutionnairement. Ils contraignent le roi Charles VI à donner force de décrets à leurs résolutions, parmi lesquelles on trouve au premier rang l'abolition de la vénalité des charges et tout un ensemble de mesures destinées à mettre la population des campagnes à l'abri des abus, non seulement de la force, mais de la loi. Quelques réclamations économiques se font entendre encore aux États généraux de 1484. Elles vont s'accroître en hardiesse, en étendue, pendant le seizième siècle.

Il s'ouvre pour ainsi dire par un livre où l'économie politique occupe pour la première fois une place assez considérable, bien qu'on aït peu coutume de l'y aller chercher. L'historien bourgeois d'un roi bourgeois, Comines, l'historien de Louis XI, expose dans ses *Mémoires* un plan de réformes aussi large que fortement lié. Quelles sont les vues économiques de ce premier publiciste de la bourgeoisie? Au dix-neuvième chapitre de son livre V, se déclarant avec une netteté singulière pour la forme du gouvernement anglais, réclamant la tenue régulière des États et donnant de ses préférences et de ses vœux des raisons non seulement de pure politique, mais d'économiste et de financier, il conteste vivement aux monarques le droit de lever l'impôt sur leurs sujets sans leur consentement; il attribue au roi défunt, et soutient par des raisons qui lui sont propres, le projet d'établir l'unité dans les poids et mesures, et celui d'abolir les péages à l'intérieur et d'établir pour le commerce la libre circulation en rejetant les douanes à la frontière. On ne taxera pas sans doute de telles idées de timidité ni d'exclusion. Nous trompions-nous en affirmant qu'il y avait en France, de longue date, comme un pressentiment continu, comme une tradition de la vérité économique, au profit non de quelques privilégiés, mais de tous les citoyens sans acception de classe?

Ces vues si fermes et si précises dans la tête de Philippe de Comines éclatent en vœux publics aux États généraux de 1560. La suppression des douanes intérieures, l'unité des poids et mesures, voilà le double vœu économique qu'y fait entendre le tiers état. Il demande aussi la peine de déchéance des droits seigneuriaux contre tout noble convaincu d'exaction envers les habitants de ses domaines. L'année suivante, aux États de Pontoise, le droit de l'État sur les possessions du clergé fut posé en principe. Augustin Thierry, si instructif sur les États et sur l'histoire de la bourgeoisie en général, nous dit dans sa belle *Introduction aux documents inédits du tiers état* quel fut le plan auquel s'arrêtèrent les députés bourgeois pour l'extinction de la dette. Il consistait à vendre tous les biens ecclésiastiques en indemnisant le clergé par des pensions établies suivant le rang de ses membres. « On calculait que cette vente, dit l'auteur, devait produire 120 millions de livres dont 48 seraient prélevés comme fonds de la dotation nouvelle, 42 employés à l'amortissement de la dette publique, et 30 placés à intérêt dans les villes et les ports de mer pour y alimenter le commerce, en même temps qu'ils donneraient un revenu fixe au trésor. Ce plan, qui n'était rien moins que l'anéantissement du clergé comme ordre politique, tomba sans discussion devant l'offre faite et l'engagement pris par les députés ecclésiastiques d'éteindre avant dix ans le tiers de la dette par une cotisation imposée à tous les membres de leur ordre ». Une telle promesse bien entendu fut oubliée et la mesure révolutionnaire de la sécularisation des biens du clergé dormit pendant deux cents ans.

Au temps de Henri III et de Henri IV, le progrès vers l'égalité civile s'accéléra par l'abaissement dans la vie de cour des hautes existences nobiliaires et par l'élévation simultanée des différentes classes du tiers état. « Trois causes, dit l'illustre historien que nous venons de citer, concoururent à diminuer pour la haute bourgeoisie l'intervalle qui la séparait de la noblesse : l'exercice des emplois publics, et surtout des fonctions judiciaires, continué dans les mêmes familles et devenu pour elles comme un patrimoine par le droit de résignation; l'industrie des grandes manufactures qui créait d'immenses fortunes, et ce pouvoir de la pensée que la renaissance des lettres avait fondé au profit des esprits actifs. En outre, la masse entière de la population urbaine avait été remuée profondément par les idées et par les troubles du siècle; des hommes de tout rang et de toute profession s'étaient rapprochés les

uns des autres dans la fraternité d'une même croyance et sous le drapeau d'un même parti. La Ligue surtout avait associé étroitement et jeté pêle-mêle dans ses conseils l'artisan et le magistrat, le petit marchand et le grand seigneur; l'union dissoute, les conciliabules fermés, il en resta quelque chose dans l'âme de ceux qui retournèrent alors à la vie de boutique ou d'atelier, un sentiment de force et de dignité personnelle qu'ils transmirent à leurs enfants ».

Nous voici à la dernière tenue des Etats généraux convoqués en 1614, à la majorité de Louis XIII, dissous en 1615, et remplacés désormais par l'action politique des parlements jusqu'à la révolution française. Jamais encore cette aspiration vers la liberté industrielle et vers l'unité commerciale n'avait si visiblement éclaté. Jamais vœux plus conformes à la vérité économique n'avaient encore été consignés dans les cahiers du tiers état.

Ce qu'il y a de libéral et de généreux dans son esprit éclate d'abord au sujet du droit de la *paulette*, droit annuel mis par le fisc sur tous les offices de judicature et de finance; cette taxe en échange de laquelle ils étaient rendus héréditaires, élevant à des taux inconnus jusqu'alors la valeur vénale des offices, avait pour effet de les concentrer dans les mains de la riche bourgeoisie. De là la première et violente collision entre la bourgeoisie et la noblesse, et des signes de jalousie et d'hostilité, des susceptibilités réciproques de cérémonial qui ne faisaient que préluder. Contre son intérêt le tiers état adhéra à la demande de suspension de la taxe moyennant laquelle les offices étaient héréditaires. S'avançant plus loin, il proposa d'abolir toute vénalité, et pour que les autres ordres eussent aussi leur part de sacrifice, de surseoir aux pensions dont le chiffre avait doublé depuis la mort de Henri IV et de réduire les tailles devenues accablantes pour le peuple. Les deux autres ordres éludèrent, puis refusèrent. Le lieutenant général de la sénéchaussée d'Auvergne, Jean Savaron, député du tiers, prenant plusieurs fois la parole, dit en propres termes : « C'est pour le peuple que nous travaillons, c'est contre nos propres intérêts que nous combattons ». Devant le roi il traça une pathétique peinture de la misère des habitants des campagnes. Et comme l'orateur de la bourgeoisie avait osé dire que la France était une famille de frères dont le clergé et la noblesse étaient les aînés, le tiers état le cadet, il y eut grande rumeur et indignation, et plainte par devant le roi. « Nous ne voulons pas que des fils de cordonniers et de savetiers nous appellent frères, dit le baron de Senecey; il y a de nous à eux autant de différence qu'entre le maître et le valet ».

Mais, au sujet de ce glorieux échec du tiers état et de celui qu'il éprouvait encore relativement aux affaires ecclésiastiques, presque tout Paris prenant sa défense le vengeait en répétant ce quatrain :

> O noblesse, ô clergé, les aînés de la France,
> Puisque l'honneur du roi si mal vous maintenez,
> Puisque le tiers état en ce point vous devance,
> Il faut que vos cadets deviennent vos aînés.

Et en effet le tiers les *devançait* à un point qui maintenant encore nous frappe d'étonnement et d'admiration pour tout l'ensemble des réformes qu'il réclamait avec un redoublement d'énergie. Voici quels sont les vœux économiques des cahiers de 1614. Nous nous bornons à les énumérer. Le tiers y demande que les professions soumises depuis l'année 1576 au régime des maîtrises et jurandes puissent s'exercer librement; que tous les édits en vertu desquels on lève des deniers sur les artisans, à raison de leur industrie, soient révoqués, et que toutes lettres de maîtrises accordées comme faveurs de cour soient déclarées nulles; que les marchands et artisans, soit de métier formant corporation, soit de tout autre, ne payent aucun droit pour être reçus maîtres, lever boutique, ou toute autre chose de leur profession; que tous les monopoles commerciaux ou industriels soient abolis; que les douanes de province à province soient supprimées et que tous les bureaux de perception soient transférés aux frontières. De tels faits prouvent à la fois et contre ceux qui accusent la bourgeoisie dans le passé d'un esprit d'égoïsme étroit, et contre ceux qui regardent la révolution de 89 comme un fait sans antécédents et sans racines.

Les parlements furent la seule représentation, à dater de 1615, de la bourgeoisie française. Il demeure certain, quand on compare leurs remontrances avec les vœux des États généraux, qu'ils furent bien loin d'en être la représentation complète, et que bien des aspirations fermentaient dans les masses dont ils ne tinrent nul compte. Le parlement de Paris, qui devint comme le second pouvoir de l'État, n'a attaché son nom à aucune de ces réformes sociales, à aucune même de ces tentatives comme celles que nous venons de rappeler, qui recommandent à jamais un corps politique à la gratitude de l'histoire. Les libertés gallicanes dont on lui fait généralement honneur avaient elles-mêmes trouvé, bien avant lui, d'énergiques soutiens, soit dans les rois, soit dans les États. Au point de vue économique son action est nulle, et plus tard sa résistance fut fatale.

Désormais, c'est par l'action partie d'en haut que s'accomplira le progrès du tiers, et encore plus sans doute par le mouvement déjà donné au travail et à la richesse. Richelieu fit de grandes choses pour la bourgeoisie, en voulant servir la royauté; le service immense, mais indirect, qu'il rendit à celle-là comme à celle-ci s'exprime surtout d'un mot : il abaissa la féodalité. On sait assez que ce tendre et profond amour du peuple qui anima d'autres hommes d'État anima peu cette âme altière. Pourtant ce grand ministre fut loin de demeurer étranger au sentiment des besoins du tiers état. Il proclama et fit proclamer par une assemblée de notables, tout entière à sa dévotion, que l'assiette de l'impôt doit être telle que les classes qui produisent et qui souffrent n'en soient pas grevées et que l'industrie et le commerce, principaux ressorts de la prospérité nationale, doivent être de plus en plus tenus à honneur. L'ordonnance de 1629, connue sous le nom de *Code Michau*, qui sortit de cette assemblée, consacra plus d'une amélioration féconde. Le tiers, en 1614, avait demandé l'abolition des corvées abusives et des banalités sans titre ; elle l'accorda. Timide dans la plupart des satisfactions qu'elle accorda aux autres demandes, elle décréta aussi que les petits marchands mêmes pourraient prendre le titre de nobles et, en conviant les gentilshommes à se livrer au commerce maritime ou à tout autre, elle déclara qu'ils ne dérogeraient pas à leur noblesse par cette occupation. Le travail s'était à grand'peine relevé des mépris d'une vaniteuse ignorance ; on entrevoit déjà le temps où le mépris ne s'attachera plus qu'à l'oisiveté. Richelieu par sa part directe et personnelle contribua surtout à honorer le travail intellectuel, celui des lettres, qui n'avait guère été jusque-là moins avili que tous les autres. Titres ineffaçables pour ce grand homme d'État aux yeux de la bourgeoisie, sans compter le titre à jamais glorieux de sa politique extérieure. Pourtant ajoutons que dans sa préoccupation légitime et opportune, mais ici exagérée, d'unité administrative, il mit le pied sur les vieilles libertés municipales. Leurs antiques franchises, maintenues dans leur totalité, n'eussent été qu'un obstacle à la liberté générale qui exigeait l'unité, mais avec Richelieu commença l'excès; il devait s'accroître sous Louis XIV et plus tard.

Pêle-mêle de nobles et de bourgeois, de princes du sang et de magistrats municipaux, de parlementaires et de gens du peuple, agitation stérile pour le progrès politique et pour les réformes sociales, la Fronde éleva des barricades sans renverser aucun abus et mit aux prises des prétentions, non des droits. Elle n'est qu'un épisode romanesque dans l'histoire sérieuse de la bourgeoisie.

Le règne de Louis XIV futle triomphe de la royauté préparant le triomphe du tiers état. Colbert, c'est la bourgeoisie au pouvoir, non plus, il faut le regretter, se conformant à la voix des États de 1614, réclamant l'adoucissement du régime des jurandes et aspirant à la liberté du travail, mais la bourgeoisie usant de ce principe d'autorité qui avait fini par tout conquérir et tout soumettre, et le faisant servir à l'accroissement financier, industriel et commercial de la France.

La fatale guerre de Hollande et la révocation de l'édit de Nantes, qui vint en partie détruire l'œuvre de l'infatigable ministre, marquent douloureusement dans l'histoire économique de la bourgeoisie. La guerre de Hollande pesa sur elle de tout le poids d'un impôt énorme. La révocation de l'édit de Nantes chassa du sol français toute une population d'hommes actifs, probes, attachés aux professions industrielles et commerciales par la malveillance même du pouvoir qui les écartait des fonctions publiques. La France laborieuse sembla comme frappée au cœur par cette émigration d'ouvriers, de capitalistes, de négociants, d'inventeurs. Toute la seconde partie de ce règne, si fécond durant la première, fut pour le tiers état tout entier comme un temps d'épreuve. « Vos peuples meurent de faim, écrivait Fénelon dans une de ses courageuses lettres à Louis XIV. La culture des terres est presque abandonnée; les villes et la campagne se dépeuplent; tous les métiers languissent et ne nourrissent plus les ouvriers. Tout commerce est anéanti. Vous avez détruit la moitié des forces réelles du dedans de votre État pour faire et pour défendre de vaines conquêtes au dehors... Le peuple même (il faut tout vous dire)... est plein d'aigreur et de désespoir. La sédition s'allume peu à peu de toutes parts ». Vauban écrit aussi dans sa *Dîme royale* (Collect. des principaux économistes, t. I, p. 34) : « J'ai fort bien remarqué que, dans ces derniers temps, près de la dixième partie du peuple est réduite à la mendicité et mendie effectivement; que des neuf autres parties il y en a cinq qui ne sont pas en état de faire l'aumône à celle-là, parce qu'eux-mêmes sont réduits à très peu de chose près à cette malheureuse condition : que des quatre autres parties qui restent trois sont fort malaisées et embarrassées de dettes et de procès, et que dans la dixième où je mets tous les gens d'épée, de robe, ecclésiastiques et laïques, toute la noblesse haute, la noblesse distinguée et les gens en charge mi-

litaire et civile, les bons marchands, les bourgeois rentés et les plus accommodés, on ne peut pas compter sur cent mille familles ». Le régime du despotisme n'a profité à aucune époque aux classes moyennes.

Et pourtant, si la bourgeoisie eut beaucoup à souffrir durant la longue et désastreuse période qui remplit la fin du règne de Louis XIV, ce règne ne marque pas moins son avènement aux grandes affaires, aux grands emplois, à la considération sociale dont celle du prince était la règle. Nobles ou non, les maréchaux passèrent avant les ducs; les ministres nés dans la bourgeoisie n'eurent au-dessus d'eux que les princes du sang et leurs femmes furent admises à la table du roi. Le dernier des grands seigneurs, le duc de Saint-Simon, s'en indigne. Il croit flétrir d'un mot le règne de Louis XIV : *règne de vile bourgeoisie*, dit-il.

Traversons rapidement l'époque de la régence. L'événement le plus considérable qui la signale au point de vue économique est le système de Law. Le système de Law, qui d'ailleurs ruina autant de familles qu'il en enrichit, donna une nouvelle énergie à l'esprit d'entreprise et jeta la spéculation dans le commerce lointain. Une association se forma chargée d'exploiter nos possessions lointaines de l'Amérique sous le nom de compagnie d'Occident et compta au nombre de ses directeurs le régent lui-même. L'éclat des grandes fortunes bourgeoises rivalisa avec celui des fortunes aristocratiques, ou le dépassa.

Au dix-septième siècle le mérite avait été un honneur, il fut une puissance, et la première de toutes, au dix-huitième. C'est du sein de la bourgeoisie que sortirent ces philosophes qui travaillèrent de concert à l'émancipation de la pensée humaine. L'économie politique devait jouer un grand rôle dans cette philosophie qui se montrait préoccupée des droits et des intérêts terrestres de l'humanité, de même que celle qui l'avait précédée avait paru absorbée dans l'étude du monde purement intellectuel, de l'âme et de Dieu. Quel fut le caractère de cette économie politique qu'on a appelée bourgeoisie? Son caractère le plus saillant est précisément l'universalité de son principe. L'idée de justice appliquée aux transactions, et placée dans la liberté égale pour tous, tel fut comme le drapeau de l'école des physiocrates. Pas un seul de ces publicistes qui n'ait en vue la masse tout entière du peuple. Pas un qui ne fasse servir la science à la destruction de ces privilèges qui n'étaient plus que des entraves. Avec les économistes du dix-huitième siècle, le vieil esprit de liberté en matière d'industrie et de commerce, que nous avons vu s'annoncer de bonne heure, reprit la parole, et de vagues aspirations devinrent un corps complet de science, la formule nouvelle d'un dogme social. Quesnay fut le premier qui l'exposa régulièrement. Turgot, qui porta les vues de la nouvelle science au pouvoir, dut glorieusement échouer dans cette œuvre de régénération commune, emportant les regrets comme il avait eu les sympathies de l'immense majorité de la bourgeoisie éclairée.

Le sophisme de l'esprit de parti consiste à confondre la bourgeoisie tout entière avec un certain nombre d'intérêts privilégiés qui s'étaient incorporés aux abus de l'ancien régime. Il prouve l'égoïsme de ceux-ci et il en tire une conclusion générale et hostile contre la bourgeoisie prise en masse. Rien de plus contraire à la vérité que cette déduction. L'esprit général des classes bourgeoises survécut à ces catégories qui s'étaient parquées dans leurs intérêts solitaires et finit par les vaincre. Les privilèges bourgeois eurent pour adversaires théoriques des publicistes bourgeois et tombèrent sous les coups non de ce qu'on appelle le peuple, mais de la bourgeoisie elle-même. Ce fait est capital et répond aux assertions de l'histoire démagogique.

La bourgeoisie réunie en assemblée constituante fit-elle autre chose en effet en 1789 que proclamer la fusion des classes et des intérêts sans nulle exception? A la place de ces libertés partielles constituées en monopoles, elle mit la liberté générale. L'abolition des jurandes et des maîtrises fut une mesure qui intéressait spécialement la masse populaire comme l'égale admissibilité à tous les emplois. C'est par des mains bourgeoises que les privilèges bourgeois furent détruits et la condition générale de la nation élevée, améliorée.

Nous n'avons pas à écrire l'histoire économique de la bourgeoisie depuis 1789 (V. ÉCONOMIE POLITIQUE) ; elle ajouterait peu aux idées que nous venons de rappeler. Elle n'est, en effet, depuis cette époque d'affranchissement, que le dévelop- pement des principes qui furent posés alors. Est-ce à dire que toute trace de monopole ait disparu dans le régime de justice et de liberté qui a pris la place de l'ancien système? Non assurément. Mais est-ce à la bourgeoisie qu'il convient de les imputer, à ces classes moyennes dont la totalité fut loin d'être admise même au droit électoral sous les gouvernements successifs de la restauration et de la royauté de 1830?

Lorsque l'économie politique réclame contre les lois qui maintiennent le système protecteur, lorsqu'elle demande la liberté des échanges, elle s'élève contre une très faible

minorité bourgeoise au profit de la nation entière, au nom même de ce vieil esprit de liberté et de justice dont l'histoire économique de la bourgeoisie nous a paru être le développement progressif, rarement arrêté, toujours victorieux. HENRI BAUDRILLART.

BOURSE.

SOMMAIRE

1. Définitions, origine.
2. Opérations de Bourse ; organisation des Bourses.
3. Légitimité et utilité des opérations de Bourse
4. Denrées et valeurs sur lesquelles on opère en Bourse.

1. Définitions, origine.

On donne le nom de Bourse aussi bien aux réunions de négociants, de banquiers, de spéculateurs et d'intermédiaires qu'à l'édifice dans lequel elles se tiennent et qu'à l'ensemble des opérations qui s'y traitent.

Comme nous n'avons à l'envisager que sous ce dernier aspect, nous laisserons strictement de côté tout ce qui se rapporte à l'architecture et à la police du lieu.

Les Bourses sont nées du développement continu des affaires et du commerce en général, par une série d'évolutions successives. Elles sont le dernier terme actuel d'organisations qui ont existé à l'état embryonnaire à une époque où les échanges étaient limités par l'absence de communications, par la petite quantité de marchandises disponibles, par la rareté des capitaux, par l'absence de crédit.

De tout temps ceux qui avaient à vendre ou à acheter ont cherché à se rencontrer, aussi bien les agriculteurs, par exemple, que les détenteurs de numéraire, que ceux qui avaient à recevoir de l'argent sur des places étrangères ou qui avaient des payements à y opérer.

Ces organisateurs embryonnaires se sont perfectionnés par l'adjonction d'intermédiaires qui ont pris sur eux la peine et le profit de mettre en rapport l'offre et la demande.

Pendant longtemps, pendant tout le moyen âge et jusqu'au XVII[e] siècle, les affaires de bourse ont été bornées à la vente et à l'achat de lettres de change ou de papier sur l'étranger, de métaux précieux et de monnaies (Pont au change, Exchange). Mais lorsque les souverains ont eu des besoins d'argent si considérables que les banquiers, orfèvres ou lombards, n'ont pu y satisfaire, qu'ils ont dû recourir au crédit public, que ces emprunts ont été fractionnés en titres de participation, le commerce des fonds publics est né. Plus tard, les actions des grandes compagnies de commerce sont venues apporter un nouvel élément au placement, à la circulation des capitaux et à la spéculation.

Le développement des dettes publiques à la suite des grandes guerres du siècle dernier et de celui-ci, plus tard l'extension prise par les travaux publics, l'introduction des sociétés anonymes, ont étendu la sphère d'activité de la Bourse, dans laquelle est venue se concentrer naturellement la négociation de ces grands intérêts.

La différence qui existe entre les Bourses et les autres marchés, journaliers ou intermittents, locaux ou régionaux, consiste en ce que les affaires qui s'y traitent portent, en ce qui concerne les bourses de commerce, sur des marchandises examinées ou à examiner ou sur de simples échantillons, qu'elles se font, en un mot, sur des types connus des intéressés et, en ce qui concerne les Bourses financières, sur des titres, des espèces, des métaux précieux.

Les Bourses de commerce sont celles où s'opèrent la vente et l'achat de marchandises, disponibles ou à livrer : matières premières, céréales, cafés, pétrole, laines, cuivre, etc., dans de certaines conditions déterminées de qualité et de quantité.

Les Bourses financières sont celles où se traitent la vente et l'achat de lettres de change, de fonds publics, de valeurs industrielles, d'actions et obligations de sociétés de crédit, de chemins de fer, etc., l'offre et la demande de capitaux disponibles, dont le règlement, la réception ou la livraison se font en dehors de la bourse.

2. Opérations de Bourse ; organisation des Bourses.

Les opérations qui se font à la Bourse sont de plusieurs ordres. On distingue habituellement les opérations au comptant : titres contre argent ou argent contre titres. Celles-ci peuvent porter aussi bien sur un seul titre que sur une grande quantité ou sur une quantité indéterminée. Les achats et les ventes au comptant sont surtout pratiquées par l'épargne.

D'autre part, l'usage s'est introduit de vendre ou d'acheter des valeurs qui sont à livrer ou à recevoir à une époque fixe : au milieu ou à la fin du mois.

L'écart du prix entre le moment de l'achat ou de la vente et celui du rachat ou de la revente est mis à profit par la spéculation. Celle-ci opère donc de préférence à terme, parce qu'elle n'est pas obligée de débourser des capitaux ou d'avoir des titres ; qu'elle peut opérer à crédit et qu'elle espère pouvoir réaliser son opération avec bénéfice avant le terme. Il est bon de remarquer néanmoins

que la spéculation peut opérer au comptant. L'attrait que les capitaux disponibles trouvent dans les opérations de prêt sur nantissement, la rémunération que rencontre le détenteur du titre dans le prêt de ces titres contre argent permettent à la spéculation de prolonger ses opérations au delà du terme.

Afin de limiter ses risques, la spéculation se sert d'un procédé fort ingénieux. Moyennant le payement d'une certaine somme en rapport avec la valeur des titres qu'elle vend ou qu'elle achète, la spéculation se réserve le droit de renoncer à l'opération au moment du terme.

Le détenteur du titre qui vend à prime a l'avantage de réaliser un cours supérieur à celui du moment, ou bien, si la prime lui est abandonnée, le prix d'achat de son titre est diminué d'autant.

La spéculation pratique également ce qu'on appelle la double prime, c'est-à-dire que, moyennant une somme relativement plus élevée, la spéculation a le droit de livrer ou de demander livraison des titres.

La presque totalité des ventes ou des achats à terme est faite sans que, de part ni d'autre, on ait l'intention de livrer les valeurs qu'on vend ou de prendre livraison de celles qu'on achète. Ce sont de simples paris qui auront des effets à une époque déterminée. Tout se règle à la fin du mois par des différences payées ou reçues.

L'acheteur a toujours néanmoins le droit d'escompter ou, en d'autres termes, de demander à sa volonté la livraison de ce qu'il a acheté en prévenant trois jours d'avance. Dans ce cas, les vendeurs à découvert sont forcés de se procurer réellement les titres et, si les ventes ont été nombreuses, il en résulte subitement une forte demande qui peut produire une hausse d'autant plus rapide que la masse des titres en circulation est plus faible.

Il est beaucoup de vendeurs qui cherchent à échapper à la nécessité de subir sans retour une forte perte, en prolongeant leur opération, en la reportant d'un mois à l'autre, c'est-à-dire qu'ils revendent pour la fin du mois prochain ce qu'ils ont été forcés d'acheter immédiatement, dans l'espérance qu'une nouvelle baisse les indemnisera du sacrifice présent. C'est un véritable emprunt de titres qu'ils font contre le payement de leur valeur, et si ces demandes d'emprunt sont très fortes, il arrive que les détenteurs de titres, au lieu de payer un intérêt pour l'emploi de l'argent qu'on leur laisse pendant un mois, se font au contraire payer une prime. C'est cette prime qu'on appelle déport. L'intérêt payé par ceux qui empruntent de l'argent sur leurs titres est ce qu'on nomme report.

Si l'on a vendu à découvert beaucoup plus de titres qu'il n'y en a entre les mains des détenteurs ou des acheteurs, il peut arriver un moment où il n'y a ni achat ni emprunt possibles; on se trouve alors à la discrétion des acheteurs, s'ils sont assez puissants, assez riches pour escompter, c'est-à-dire pour prendre livraison de tous les titres en circulation.

Les capitalistes avisés qui prévoient des complications politiques et qui redoutent une crise économique vendent parfois une valeur qu'ils ne possèdent pas et qu'ils croient susceptible de baisser dans de fortes proportions, afin de trouver dans le bénéfice qu'ils pourront réaliser à la baisse une compensation à la dépréciation de leur portefeuille. C'est ainsi, par exemple, que les capitalistes anglais ont, pendant longtemps, vendu à découvert des fonds russes afin de se constituer une assurance contre la baisse possible des consolidés, des fonds coloniaux, etc.

Le prix des valeurs cotées à la Bourse y est déterminé par la loi de l'offre et de la demande, mais celle-ci subit certaines modifications inhérentes à l'essence même du crédit. L'opinion que l'on a de la solidité du placement influe davantage ici. En effet, non seulement ceux qui veulent placer leurs capitaux se trouvent en présence de gens qui cherchent à vendre des titres qu'ils ont en portefeuille, mais il intervient encore toute une catégorie de personnes qui veulent vendre ou acheter dans l'espoir d'une hausse ou d'une baisse, qui n'ont aucunement l'intention de mettre des titres en portefeuille, ni la possibilité de livrer des titres qu'ils ne possèdent pas.

L'opinion que les spéculateurs entretiennent relativement à la situation politique, budgétaire et économique d'un État, aux chances de prospérité d'une entreprise, à la facilité qu'ils auront à se procurer des capitaux pour continuer les opérations à la hausse, les déterminent à agir dans un sens ou dans un autre, et le poids de leurs opérations vient s'ajouter aux ventes et aux achats de l'épargne.

Dès que les transactions ont pris de l'importance à la Bourse, la nécessité s'est imposée d'enregistrer le cours des valeurs, de noter le prix auquel les transactions avaient eu lieu, afin de fixer la valeur courante. C'est ce qui a déterminé la création de la cote ou liste des valeurs dont les cours sont constatés et annoncés publiquement chaque jour et qui y sont inscrits officiellement moyennant certaines conditions.

L'intervention de l'État s'est produite à cet égard de différentes manières. Sa tutelle a été plus ou moins étendue. Tantôt il a eu la prétention de protéger le public en réglementant la profession des intermédiaires ; tantôt il s'est préoccupé des valeurs qu'il fallait ou non admettre à la cote.

Il a ainsi engagé sa responsabilité vis-à-vis du public et, comme cette tutelle est rarement efficace, comme il est difficile à un fonctionnaire d'apprécier la valeur intrinsèque des obligations pour lesquelles on vient solliciter le visa gouvernemental, cette tutelle a été plus apparente que réelle. Dans beaucoup de pays, c'est aux délégués du commerce, aux comités élus de la Bourse et aux Chambres de commerce qu'incombe le soin de décider s'il faut admettre telle ou telle valeur à la négociation et à l'inscription à la cote.

Dans quelques pays, des charges fiscales très lourdes restreignent l'activité des transactions et limitent l'importance des transactions de la Bourse. Par exemple, la Bourse de Berlin doit en grande partie son essor à ce que l'admission à la cote y est gratuite, tandis qu'à Paris elle entraîne le payement de droits considérables.

Les capitaux qui viennent s'employer en placements temporaires à la Bourse proviennent en partie des dépôts que des particuliers ont dans des banques ; celles-ci, en dehors de l'escompte, s'efforcent de réaliser un placement rémunérateur, en même temps qu'un emploi sûr et facilement réalisable de leur argent.

Les banques sont obligées de chercher à gagner un bénéfice supérieur au taux qu'elles bonifient aux déposants et elles trouvent ce bénéfice dans les opérations de report.

En outre, les grandes compagnies qui font des recettes journalières : chemins de fer, canaux, gaz, eaux, omnibus, etc., et qui n'ont à payer des coupons que tous les six mois, mettent volontiers leurs capitaux à la disposition de la Bourse et prennent en pension les titres des spéculateurs à la hausse.

Le bon marché des reports, coïncidant avec une période de tranquillité politique, détermine beaucoup de gens à acheter des valeurs par spéculation, afin de profiter de l'écart existant entre le revenu de la valeur et ce qu'ils doivent payer pour le loyer de l'argent.

C'est pour cela qu'à l'approche des échéances de coupons, il devient nécessaire, aussi bien pour l'État que pour les compagnies privées, de se préparer des disponibilités et que les capitaux placés en reports sont retirés temporairement de la Bourse pour y refluer bientôt après par les mille canaux de l'épargne.

L'organisation du marché financier est différente dans les divers pays. C'est en Angleterre, le pays le plus riche du monde, qu'on est à même d'en faire peut-être l'étude la plus curieuse et voici pourquoi.

La Banque d'Angleterre sert de réservoir central à toutes les banques et à tous les banquiers. C'est chez elle que se trouve la réserve d'or du pays et, grâce au développement du système des chèques, du système des chambres de compensation (*clearing-houses*), l'encaisse métallique est réduite à son minimum. La Banque d'Angleterre, dont les opérations ont une si grande importance et dont le taux d'escompte est en quelque sorte le régulateur des capitaux du monde entier, a souvent une encaisse de moitié inférieure à celle de la banque de France, même inférieure à celle de la Banque de Russie. Il en résulte que le marché des capitaux disponibles qu'on veut placer, soit en escompte, soit en report, est d'une sensibilité beaucoup plus grande que sur le continent ; qu'il suffit souvent de l'entrée ou de la sortie de quelques centaines de mille livres en or pour amener le resserrement ou la détente sur le marché.

Ordinairement, à Londres, le taux des reports pour les valeurs de premier ordre est inférieur au taux de l'escompte. Lorsque la Banque d'Angleterre s'aperçoit qu'elle n'a plus la direction du marché, que le taux d'escompte hors banque est beaucoup meilleur marché qu'à ses guichets, elle pratique alors l'emprunt sur titres, c'est-à-dire qu'elle donne en reports les consolidés anglais qu'elle peut avoir, afin de créer un vide sur le marché et de devenir, dans une plus grande mesure, maîtresse des fluctuations de l'escompte.

Les Bourses principales du monde sont celles de Londres, Paris, Berlin, où l'on traite des fonds et des valeurs de toute nature et provenance. Ce sont au premier chef des Bourses internationales. On peut placer en seconde ligne Francfort, Bruxelles, Amsterdam. Les Bourses de Vienne, Madrid, Rome, Pétersbourg, et même New-York, se bornent aux transactions sur les valeurs indigènes. New-York, qui sert de centre financier à toute l'Amérique du Nord, occupe une place intermédiaire.

Pendant longtemps Londres a occupé une place prépondérante, par suite de la richesse de l'Angleterre, de l'extension de son commerce, de l'activité et de l'initiative de ses banquiers. Elle a été le grand réservoir dans lequel les États emprunteurs sont venus puiser les capitaux dont ils avaient besoin.

La cote du stock-exchange offre encore aujourd'hui une liste plus longue et plus variée que celles de Paris et Berlin.

L'importance internationale de la Bourse de

Paris ne date que d'une trentaine d'années, le public français ayant été plus lent à apprécier l'avantage des placements internationaux.

Quant à l'Allemagne, tant qu'elle a été divisée en une foule de petits États particuliers, la Bourse de Francfort, ville dans laquelle se trouvaient les plus riches capitalistes de l'Allemagne, a été, jusqu'en 1870, plus importante que celle de Berlin, et voici pourquoi : l'Allemagne du nord avait le thaler, l'Allemagne du sud et l'Autriche le florin ; Francfort, situé aux confins de ces deux étalons monétaires, était le grand centre de change. Il servait d'intermédiaire entre le Nord et le Midi. Après 1873, après l'unification du système monétaire allemand, lorsque la vie politique s'est concentrée davantage à Berlin, que l'Allemagne a été dotée d'une Banque impériale fortement constituée, étendant le réseau de ses opérations sur tout le territoire. Francfort est descendu au deuxième rang et Berlin a pris la première place. Cette évolution a été facilitée par la décadence de la Bourse de Vienne qui ne s'est jamais relevée du krach de 1873. En outre, le prestige politique a donné plus d'audace aux banquiers allemands et, afin de leur ouvrir des débouchés, ainsi qu'aux industriels de l'Allemagne, M. de Bismarck a favorisé les appels au crédit.

La Bourse de Paris a servi longtemps de réservoir de capitaux pour les pays limitrophes comme l'Italie et l'Espagne, de même que le principal marché des fonds russes, après avoir existé à Londres, s'est déplacé pour se transporter à Berlin. Il est, en effet, assez naturel que les opérations de crédit d'un pays se fassent sur la grande place la plus voisine, parce que les échanges commerciaux entre les deux pays sont plus actifs et qu'il est plus facile entre voisins de se renseigner sur l'état économique et financier les uns des autres.

Mais des complications politiques, l'animosité existant entre deux nations, modifient parfois cet état de choses. C'est ainsi que les fonds russes ont dû émigrer de Londres au moment de la deuxième guerre d'Orient (1877), et que M. de Bismarck ayant fait une guerre acharnée au crédit de la Russie, a déplacé le marché des fonds russes de Berlin à Paris. De même la politique militante et agressive de l'Italie, la rupture du traité de commerce ont fait perdre aux Italiens la clientèle des capitalistes français et les fonds italiens ont dû [illegible] à Berlin.

L'organisation des Bourses résulte à la fois d'usages commerciaux et de règlements de l'autorité publique. Dans certains pays, la règlementation y prédomine ; dans d'autres, c'est la libre activité des intéressés qui a déterminé les formes, les modalités, les procédés. Il est assez curieux d'observer que, dans les pays où la part la plus large est faite à la liberté commerciale, on a abouti à la création d'institutions corporatives fortement organisées et relativement inaccessibles au gros public. Tandis qu'à Paris, actuellement, l'entrée de la Bourse est ouverte, il est impossible de pénétrer dans le Stock-Exchange de Londres et dans celui de New-York si l'on n'en est pas membre. D'autre part, l'accès des Bourses allemandes dépend d'une cotisation.

Les Bourses continentales se distinguent des Bourses anglaises et américaines en ce qu'elles n'ont pas comme ces dernières le caractère de clubs fermés.

Sur le continent, la profession de courtier agent de change a commencé par être organisée en monopole, mais on sait que ce monopole ne subsiste plus que dans un petit nombre de pays, notamment la France [1].

Presque partout l'extension des affaires a brisé le cadre rigide dans lequel les gouvernements avaient voulu renfermer l'activité économique. Si fortement organisé que fût le monopole des agents de change, lorsque les transactions ont atteint un chiffre considérable, le rôle des intermédiaires libres n'a cessé de s'accroître. La coulisse qui n'était entravée en rien, qui avait la faculté de se mouvoir et de s'adapter aux nécessités du moment, a gagné de plus en plus du terrain. Si la Bourse de Paris a atteint le degré de prospérité et l'importance qu'elle possède, elle le doit en grande partie à la coulisse, qui a permis aux banquiers et aux spéculateurs de se livrer à une série d'opérations, notamment en valeurs internationales, auxquelles la corporation fermée des agents de change n'a pas pu ou n'a pas voulu faire une place. Aujourd'hui, sauf pour les affaires au comptant, la coulisse est l'égale, sinon la supérieure du parquet.

En Angleterre, au début, la liberté la plus absolue a présidé aux transactions de Bourse. Ce n'est que peu à peu que les intermédiaires et les négociants en effets publics sont arrivés à former une corporation absolument fermée qui ne jouit pas d'une protection spéciale de la législation, mais qui néanmoins a des règles strictes et qui est en pleine voie de prospérité. Le public, pour opérer au Stock-Ex-

1. [illegible] titres.

change, est contraint de s'adresser, en fin de compte, à un courtier membre du Stock-Exchange. C'est ainsi que le monopole, né sans l'intervention de l'État, est plus puissant que celui qui existe en France avec cette intervention.

A New-York, il s'est produit le fait curieux suivant. A côté du Stock Exchange, il s'est créé une ou deux Bourses rivales qui, sans atteindre l'importance de la première, et tout en demeurant soumises à l'influence prépondérante de celle-ci, servent néanmoins de centre à un grand nombre d'opérations. Le Consolidated-Exchange de New-York a un centre d'activité beaucoup plus limité que le New-York Stock Exchange.

Outre les Bourses officielles libres ou organisées par l'État, on rencontre aujourd'hui des boutiques interlopes qui sont comme des excroissances et des parasites qu'alimente la simple manie du jeu. Ce sont des boutiques de paris dans lesquelles, au lieu de parier sur des chevaux de course, on parie sur la hausse ou la baisse des fonds publics. On nomme aux États-Unis ces établissements *bucket-shops*. Bucket signifie *seau* et indique un commerce de détail.

En effet, les opérations de spéculation à la Bourse doivent porter au Stock-Exchange sur une quantité minima déterminée de titres, tandis que les bucket-shops mettent en mesure de spéculer sur une quantité infime.

3. Légitimité et utilité des opérations de Bourse.

Des moralistes, les socialistes de toutes nuances, aussi bien les socialistes de la rue, que les grands propriétaires fonciers d'Allemagne, ont considéré les Bourses comme des instruments funestes, sans aucune utilité pratique, ne développant que la fièvre de l'agiotage. Ils ont regardé les opérations de Bourse uniquement au point de vue des différences sur les cours, au point de vue de la prime factice sur les actions. Ils ont toujours mis en avant les fortunes rapidement acquises au prix d'efforts minimes, sans dépenses physiques, et leur ont opposé les ruines nombreuses résultant de placements maladroits ou d'opérations malheureuses.

Ils ont réclamé soit l'interdiction absolue des opérations à terme, soit la création des droits prohibitifs sur les opérations de Bourse. Or, il est absurde de vouloir mettre à l'amende l'activité économique de la nation s'exerçant sur le terrain du crédit, de la banque, de l'arbitrage, sous prétexte que la Bourse est fréquentée par des spéculateurs sans scrupules et qu'elle donne le spectacle de crises retentissantes et de fortunes rapidement faites et défaites.

Le jeu de Bourse avec ses conséquences fâcheuses ne doit pas être pris seul en considération.

C'est le côté vicieux, maladif, défectueux d'une institution aussi nécessaire aujourd'hui que la machine à vapeur, l'électricité ou tout autre outil perfectionné. L'ensemble des opérations qui se centralisent à la Bourse est indispensable au progrès et au bien-être matériel des nations. La Bourse est un instrument de distribution des capitaux et du crédit, un organe qui fait refluer la vie aux extrémités du corps, qui met à la portée du fabricant, de l'agriculteur, les ressources dont il a besoin, qui facilite le placement ou la réalisation des capitaux disponibles, qui permet des emplois temporaires d'argent. Les opérations de change et d'arbitrage facilitent, de leur côté, la liquidation des créances internationales.

Cependant, comme pour les autres branches du commerce, qui souffrent, à des intervalles plus ou moins éloignés, d'un excès de production, d'une insuffisance de consommation, la Bourse est sujette à des crises. Elles naissent lorsque les cours ont atteint une valeur factice, par suite d'un excès de la spéculation à la hausse. Profitant des bonnes dispositions du public, il a été créé un très grand nombre d'entreprises industrielles ou de crédit, il a été fait des émissions considérables de fonds d'Etat. Une partie seulement du nouveau papier a été absorbée par l'épargne et classée dans les portefeuilles. La spéculation à la hausse s'est faite à crédit, elle a été soutenue à l'aide d'une circulation considérable de papier, ce qui amène le gonflement anormal du portefeuille des banques et un accroissement dans la circulation fiduciaire du pays.

La spéculation se porte de préférence sur une catégorie spéciale de valeurs, soit sur des valeurs industrielles, soit sur des actions de banque. Un incident quelconque ou une nouvelle défavorable peut alors faire éclater une panique dans le public. Tout ce château de cartes s'écroule. Les détenteurs de titres qui veulent vendre ne trouvent pas de contre-partie, ils ne rencontrent plus chez aucun banquier les mêmes facilités de crédit et l'on voit des valeurs tomber pour ainsi à rien.

Malgré tout, la Bourse répond à un besoin véritable. Elle est la résultante, amenée par la force des choses, du grand principe de la division du travail. Elle en est aussi l'exemple le plus caractéristique. L'épargne à la recherche de placements rémunérateurs vient y chercher des débouchés. C'est là que les États trouvent les capitaux nécessaires pour faire face aux dépenses qu'ils ne peuvent couvrir à

l'aide des impôts annuels, et que les grandes entreprises, auxquelles ne suffirait pas la fortune d'un ou de plusieurs individus, se procurent les ressources nécessaires.

Grâce au jeu de la spéculation, qui est tantôt engagée à la hausse tantôt à la baisse, les détenteurs de capitaux disponibles y trouvent un placement temporaire sur nantissement de titres et les détenteurs de titres une occasion de les prêter contre payement d'une bonification.

La Bourse augmente considérablement la valeur de certaines entreprises, en permettant de fractionner et de mobiliser des parts de propriété dans des affaires industrielles ou financières. Sans la Bourse, les chemins de fer, le canal de Suez, le Crédit foncier et tant d'autres institutions qui ont rendu des services publics importants eussent été impossibles. Il faut reconnaître aussi par contre que, sans la facilité avec laquelle les États se procurent, grâce à la Bourse, des sommes énormes, les grandes guerres du XIXe siècle eussent été difficiles à entreprendre et à continuer.

On peut dire que dans l'ensemble de la cote de la Bourse se reflète la situation économique et politique non seulement du pays, mais d'un continent tout entier; que la cote donne le langage chiffré des événements, qu'elle est même la prévision de l'avenir. Au fur et à mesure que les communications et les échanges sont devenus plus intenses, que la quantité des titres offerts au public a augmenté, il s'est créé une catégorie de fonds d'État et de valeurs industrielles qui ont rencontré des marchés sur plusieurs places du monde. Les capitalistes d'un pays, désireux de répartir le risque inhérent à toute propriété mobilière, désireux en même temps de relever le rendement de leur portefeuille par l'achat de titres à plus gros intérêts, ont acheté des valeurs internationales, c'est-à-dire dont la négociation n'est pas limitée au marché indigène.

La spéculation trouvait là une matière plus étendue et plus variée pour ses opérations. Elle a pu profiter non seulement des opérations sur la place même, mais des écarts de prix entre les différentes places. Tandis que le petit public bornait ses achats aux fonds d'État étrangers, les banquiers et les spéculateurs, grâce à l'abondance et à la facilité des communications, sont allés opérer dans les grands centres financiers de l'Europe et de l'Amérique et ne se sont pas bornés à des transactions sur les valeurs cotées à différentes places, mais ils ont opéré sur les grandes valeurs industrielles ou de crédit, traitées uniquement dans une place éloignée. Ce développement des relations internationales sur le terrain du commerce financier a eu pour résultat de créer une véritable solidarité entre les diverses Bourses, solidarité qui se traduit par une action continue des Bourses les unes sur les autres. Une crise éclatant à Berlin, par exemple, a son contre-coup immédiat à Paris, Londres et New-York. Berlin cherche alors non seulement à vendre à l'étranger des valeurs internationales possédées en Allemagne, mais encore la spéculation berlinoise se met à la baisse à l'étranger.

La sensibilité résultant de cette solidarité est même devenue extrême. Chaque Bourse adopte, en effet, un titre spécial comme objet principal de la spéculation. Ce titre sert en quelque sorte de baromètre au marché et, suivant qu'il est en faveur ou négligé, le reste de la cote en est influencé. L'anomalie suivante peut se produire.

L'action du Crédit mobilier autrichien a servi pendant longtemps de baromètre à la Bourse de Vienne et de Berlin, parce que de tout temps la spéculation allemande s'est intéressée aux actions du Crédit mobilier autrichien. Pour un motif ou pour un autre, par exemple par suite d'un vol dans les caisses du Crédit mobilier autrichien, l'action de celui-ci est télégraphiée en baisse à Berlin où il en résulte une impression mauvaise. Les spéculateurs berlinois se mettent à vendre de tout indistinctement et le rouble, bien innocent cependant du vol commis à Vienne, fléchit dans la faiblesse générale. On la télégraphie à Saint-Pétersbourg, où la baisse du rouble fait de nouveau progrès et se répercute à Paris et à Londres.

En France, c'est la rente 3 p. 100 qui sert de baromètre; en Angleterre, les consolidés; en Allemagne, les actions de la société d'Escompte de Berlin et les fonds russes. Très souvent la spéculation internationale se porte sur une valeur déterminée dont les fluctuations jouent alors un rôle prépondérant.

La création de valeurs internationales cotées à différentes Bourses a pour effet d'amener des flux et des reflux de titres, des courants qui échappent à l'œil du statisticien et qui modifient singulièrement la balance des payements qu'un pays doit ou reçoit. Ces mouvements de titres constituent une véritable exportation et importation qui, en dehors du revenu des sommes placées à l'étranger, expliquent comment un pays semble toujours en apparence être le débiteur des autres, tandis qu'il est en réalité leur créancier.

A côté de ce tableau de l'importance considérable actuelle de la Bourse, il est bon de rappeler, pour faire une comparaison utile, ce qu'était la Bourse il y a un siècle.

Dans les *Etrennes financieres* de 1729, auxquelles le beau portrait de Necker par Duplessis sert de frontispice, il y a un curieux chapitre sur la Bourse qui se termine par le détail historique de tous les effets négociés. La nomenclature n'est pas longue : actions des Indes, billets d'emprunt d'octobre de 500 livres, les loteries royales de 1780 et 1783, les emprunts de 1782, 1784, 1785 et 1786, les lots viagers, la caisse d'escompte, les eaux de Paris. Elle est toutefois plus étendue que celle que donne le *Journal des Débats* du 24 vendemiaire an VI. Le 21 nivôse an VI, nous rencontrons le tiers consolidé 17 livres, bons 2/3, bons 3/4, bons 1/2.

En 1815, en dehors des changes et des matières d'or et d'argent, la cote de la Bourse de Paris ne présente que quatre ou cinq valeurs : le 5 p. 100 consolidé, le 5 p. 100 nouveau, les actions de la Banque, les obligations du Trésor, les actions des Ponts.

A la fin de décembre 1830, nous trouvons trente-neuf valeurs, dont vingt-huit sont des titres français et onze des fonds étrangers. C'est peu de chose, mais la grande industrie entre en scène, l'association des capitaux permet de créer des chemins de fer, des usines métallurgiques, des entreprises de toute nature, en même temps que les pays étrangers viennent faire appel au crédit en France.

Le 30 décembre 1848, la cote de la Bourse de Paris contient cent trente valeurs, trois cent soixante-dix-neuf à la fin de 1869, sept cent quatre-vingt-trois à la fin de 1883 et sept cent soixante-sept au début de 1888. Il faudrait y ajouter deux cents valeurs qui se négocient en banque sur le marché libre.

En 1789, la fortune mobilière de la France pouvait être estimée à huit ou dix milliards de francs, aujourd'hui la valeur des papiers de Bourse atteindrait, d'après M. Neymark, le chiffre énorme de 80 milliards, que M. de Foville réduit à 70 milliards, et, dans ce total majestueux, figurent 15 à 20 milliards de valeurs étrangères.

4. Denrées et valeurs sur lesquelles on opère en Bourse.

La même évolution de laquelle sont sorties les Bourses financières, a modifié profondément la nature des marchés sur lesquels se trouvaient les principales denrées de consommation. De très bonne heure, sur les places qui faisaient le commerce d'exportation et notamment en Hollande, s'est introduite l'habitude de traiter des affaires dont la liquidation devait se faire à une date plus ou moins éloignée. On vendait ou on achetait telle ou telle denrée qui devait arriver par mer; ainsi, par exemple, Ricard dans son livre sur le négoce d'Amsterdam (Rouen, 1720) nous explique le mécanisme des opérations à terme en poudre, salpêtre, café, cacao, cochenille, grains, etc. Peu à peu, à mesure que les communications sont devenues plus faciles et que les habitudes commerciales se sont perfectionnées, on a été amené à faire des affaires, non pas seulement en marchandises disponibles, mais encore en marchandises livrables à une date éloignée. On a vendu et acheté du blé de la prochaine récolte.

Pendant longtemps les affaires se sont faites sur échantillons. Puis, au fur et à mesure que la production s'est développée, que pour certaines marchandises il s'est produit une uniformité de types; on s'est accoutumé à l'adoption de qualités moyennes, sur la base desquelles les transactions ont été arrêtées. Les marchandises qui forment aujourd'hui l'objet des affaires de la Bourse de commerce sont celles qui possèdent ce trait distinctif d'exister en quantités considérables, d'être suffisamment semblables pour pouvoir être vendues et achetées par simple désignation de quantité et de qualité, de ne pas nécessiter la présentation d'échantillons, dont une partie en terme de commerce peut être substituée à une autre, et qui sont *res fungibiles, quæ numero, pondere, mensura consistunt, constant, continentur, valent*.

Dans cette catégorie on peut faire rentrer les céréales, les huiles, le café, le sucre, la farine, le pétrole, l'eau-de-vie, les métaux, la laine, la soie. Elles font l'objet d'une consommation courante, toute soumise aux fluctuations d'une production variable, par suite des circonstances naturelles ou des variations dans l'exploitation. Elles donnent lieu aux mêmes opérations que celles des Bourses financières : achat au comptant, terme, prime (V. PRODUITS INTERNATIONAUX).

Tandis que le cours des valeurs de Bourse est déterminé par une série de circonstances énumérées plus haut : politiques, abondance des capitaux, etc., les fluctuactions aux Bourses de commerce dépendant davantage des besoins de la consommation, de l'approvisionnement existant sur place, des stocks visibles dans les centres d'approvisionnement et, dans les pays de production, enfin de l'aspect et du résultat des récoltes.

Afin de rendre possibles les transactions, le commerce a adopté toute une série de mesures destinées à assurer la régularité des opérations, la facilité des liquidations. Il a arrêté le poids, la qualité moyenne, la quantité minimun qui devait servir de base à ces opérations. Nous retrouvons ici la même différence entre l'organisation des Bourses continentales et des Bourses anglaises, c'est-

à-dire entre les Bourses officielles et les Bourses libres que dans les cas des Bourses de valeurs et de capitaux. Cependant ici la libre association des négociants a eu un champ moins limité, elle a pu s'organiser librement en dehors du patronage de l'Etat. Elle a été amenée à adopter le système anglo-américain des corporations fermées. Par exemple, à Paris, les affaires pour certaines catégories de marchandises se traitent au Cercle du Louvre en même temps qu'à la Bourse du Commerce. A Londres, les différentes branches de commerce ont des associations différentes, le Baltic, le Mark-Lane pour les céréales, Mincing-Lane pour les sucres et les produits coloniaux. A côté des grands centres où les transactions s'opèrent sur l'ensemble des articles, pour ainsi dire, on remarque une série de marchés spéciaux dont la constitution dépend de circonstances locales, de la situation géographique ; c'est ainsi que l'industrie du fer trouve le marché régulateur du fer brut à Glascow, que le marché le plus important du coton est à Liverpool et ensuite à Brême, celui du café à Hambourg et au Havre, celui du pétrole à Anvers et à Brême.

L'utilité des Bourses de commerce, bien que là aussi il puisse se produire des excès de spéculation, se produisent, est incontestable. Elles facilitent la circulation des marchandises, nivellent les prix, facilitent l'approvisionnement et la distribution. Les principaux courtiers et négociants ont pris l'habitude de publier des circulaires qui renseignent non seulement sur les fluctuations du marché, mais renferment de précieuses informations statistiques sur la production, l'écoulement des stocks, etc. La faculté de vendre à terme permet au producteur de s'assurer à l'avance un prix rémunérateur pour sa production. En même temps un fabricant (minotier, tisseur) peut s'approvisionner de matières premières dont il aura besoin plus tard, à un prix déterminé, sans être obligé de débourser immédiatement des capitaux. Le rôle joué aux Bourses de finance par les banquiers et agents de change est rempli aux Bourses de commerce par les commissionnaires et les courtiers en marchandises.

Arthur Raffalovich.

BREVETS D'INVENTION. — V. Propriété industrielle.

BRIGHT (John), industriel et député anglais, né à Greenbank près Rochdale, en 1811, mort en avril 1889. Fils d'un père quaker et industriel, il adopta les mêmes principes, suivit la même carrière et fonda avec ses frères une des plus importantes filatures du comté. En 1834, devenu veuf, il trouva dans Cobden un consolateur et un ami ; ce fut dès lors une intimité qui dura vingt-neuf ans et pendant laquelle il fut son premier lieutenant dans la fameuse Ligue de Manchester, dont les principes triomphèrent en 1846. Trois ans avant, les électeurs de Durham, un des remparts du protectionnisme, l'avaient envoyé à la Chambre des communes ; en 1847, il y représenta Manchester, en 1865 Birmingham, quand les Manchesteriens belliqueux se fâchèrent à propos de sa protestation contre la guerre de Crimée, au point de le brûler en effigie. En dehors de ce mandat de près de trente années, il n'accepta que peu de temps, dans le cabinet Gladstone, la direction du « Board of trade » et l'entrée au Conseil privé ; ses dernières années furent attristées par son mauvais état de santé et par sa célèbre rupture avec Gladstone ; mais les principes passaient pour lui avant les amitiés les plus chères.

En effet, à côté de la liberté commerciale, Bright ne cessa pas un instant de réclamer, soit à la tribune, soit dans de vastes meetings, deux terrains où brillaient ses qualités d'orateur, la réforme électorale, l'arbitrage et la suppression de la guerre ; c'est ainsi qu'il protesta si bruyamment, en 1860, contre les armements de l'Angleterre, alors si inquiète de la France, et peu après contre toute intervention dans les troubles des États-Unis. « Grand cœur, esprit libéral, profond économiste », ainsi que le qualifie M. Léon Say, démocrate, libre-échangiste, ennemi de toutes les idées et dépenses belliqueuses, sincèrement religieux, il disait que les peuples devaient se conduire en honnêtes gens, ce qui le décida même, sur la fin de sa carrière, à se joindre aux unionistes libéraux et le brouilla avec Gladstone sur la question brûlante du *home rule*. Pompeusement enterré à Rochdale, autant que le permettaient sa vie et ses dernières volontés de quaker, il aura son monument à Wetsminster, comme un des plus vaillants apôtres de la paix et du *free trade*.

Ses principaux discours, prononcés en tant d'occasions et sur des questions si diverses, ont été réunis sous le titre de : *Speeches on questions of public policy*. 2 vol. Manchester, 1868.

E. R.

BUCHANAN (David), né à Montrose en 1779, mort à Glascow le 13 août 1848. Porté par ses goûts d'abord vers la polémique, puis vers l'économie politique, il travailla activement au « Political Register » de Cobbett, à la « Weekly Review », à l' « Edimburg Courant », etc. En 1814, il entreprit une importante édition des œuvres d'Adam Smith, en

4 volumes, dont un complètement de lui seul, contenant vie, notes et commentaires. Il a étudié sérieusement les impôts de la Grande-Bretagne et publié, peu avant sa mort : *An inquiry into the taxation and commercial policy of Great Britain*. Edinburg, 1844.

BUDGET.

SOMMAIRE

I GÉNÉRALITÉS

1. Définition et théorie — Mission de l'État — Rôle du budget. — Distinction entre les budgets modernes et les anciens états de prévoyance.
2. Origine et développement historique — États généraux de 1355. — Déclaration des droits de l'homme. — Lois et ordonnances de la Restauration.
3. Rôle économique. — Le budget et la politique. — Influence du budget sur l'état économique de la nation.
4. Caractères généraux. — Limites et plan de l'article.

II. OBLIGATIONS RÉSULTANT DU BUDGET.

5. Obligations de la nation. — Payement de l'impôt. — Refus de l'impôt. — Refus du budget. — Contributions matriculaires, leur fondement.
6. Obligations de l'État en matière de recettes. — Nécessité du vote de l'impôt. — Concussion. — Recouvrement. — Impôts de répartition et de quotité. — Égalité de l'impôt.
7. Obligations de l'État en matière de dépenses. — Crédits. — Spécialité dans le temps et dans l'objet. — Législation par voie budgétaire. — Virements. — Caractère impératif des prévisions du budget.

III. PUBLICITÉ DU BUDGET.

8. Secret des anciennes finances. — Avantages et conditions de la publicité. — Dépenses secrètes. — Clarté — Classification des recettes et des dépenses.

IV. CARACTÈRE PRÉALABLE DU BUDGET.

9. Règle générale. — Douzièmes et crédits provisoires. — Budget de prévision et budget rectificatif. — Système anglais des votes « on account. »

V. PÉRIODICITÉ DU BUDGET.

10. Budgets décennaux, triennaux, biennaux. Budgets annuels. — Septennat militaire en Allemagne. — Dépenses fixes en Italie. — Fonds consolidé en Angleterre. — Année budgétaire et année civile. — Période complémentaire ; exercice.

VI DE L'EXERCICE.

11. Origine, définition, étendue et raison d'être de l'exercice. — Compte annuel de l'Echiquier anglais — Reliquats actifs et passifs en Italie. — Loi française du 25 janvier 1889.

VII. GÉNÉRALITÉ ET UNITÉ DU BUDGET.

12. Importance de cette condition.
13. Défaut d'unité sous l'ancien régime.
14. Rapports de l'unité avec l'équilibre.
15. Lois uniques ou multiples. — Loi spéciale des contributions directes. — Lois distinctes des recettes et des dépenses.
16. Généralité du budget. — Sages dispositions établies par la Restauration.
17. Unité du budget. — Spécialisation des recettes : assignations, affectations, budget de l'amortissement. — Budget sur ressources spéciales. — Services spéciaux du Trésor. — Budgets annexes rattachés pour ordre. — Distinction entre l'unité budgétaire et la centralisation.
18. Du budget extraordinaire. — Budgets extraordinaires de la guerre. — Budgets de liquidation. — Budgets faussement qualifiés d'extraordinaires. — Différents modes d'établissement des budgets extraordinaires. — Crédits extrabudgétaires en Belgique.
19. Différentes sortes de budgets rectificatifs. — Crédits extraordinaires, supplémentaires, complémentaires ; leur influence sur l'équilibre. — Crédits pour dépenses imprévues.
20. Rapports de l'unité avec les autres caractères du budget.

VIII. LE MINISTRE DES FINANCES ET LE BUDGET.

21. Préparation du budget. — Système américain et système anglais. — Rôle du ministre des finances dans la formation du budget des dépenses et dans la détermination des voies et moyens. — Évaluation des recettes ; règle de l'antépénultième ; majorations. — Balance du budget ; budget en équilibre.
22. Budget en déficit. — Moyens imaginés pour couvrir ou masquer l'insuffisance des recettes. — Banqueroute ; altération des monnaies, retranchements des quartiers, papier-monnaie. — Anticipations ; aliénations de revenus ; obligations à court terme. — Équilibre fictif. — Imputation sur les découverts du Trésor. — Report d'excédents. — Emprunt. — Réduction des dépenses. — Création de nouvelles recettes.
23. Budget en excédent. — Dégrèvements. — Trésor de guerre. — Amortissement.
24. Rôle du ministre dans la discussion du budget. — Exposé des motifs. — Budget speech. — Situations générales de finances.
25. Rôle du ministre dans l'exécution du budget. — Administration des finances. — Moyens de service : bons du Trésor, billets de l'Échiquier.
26. Rôle du ministre dans le règlement du budget. — Compte général des finances. — Comptes des ministres.
27. Complexité des attributions du ministre des finances. — Division en deux ministères. - Sous-secrétariat d'État. — Conseils de finances. — Réunion de tous les services de recettes. — Bureau de la Trésorerie en Angleterre. — Qualités nécessaires à un ministre des finances.

IX. LE PARLEMENT ET LE BUDGET.

28. Droits des Chambres. — Examen préalable par le Conseil d'État en France, par le Conseil fédéral en Allemagne. — L'initiative parlementaire en France et à l'étranger. — Droits des Chambres hautes électives et non électives ; conflits budgétaires ; moyens adoptés pour les résoudre.

I. GÉNÉRALITÉS

1. Définition et théorie. — Mission de l'État. — Rôle du budget. — Distinction entre les budgets modernes et les anciens états de prévoyance.

Le mot budget[1], emprunté à la langue parlementaire de l'Angleterre, est devenu d'un usage presque général dans les pays européens pour désigner les lois ou les actes administratifs qui déterminent à l'avance les recettes et les dépenses de l'État, ainsi que des départements ou provinces, des communes et des établissements soumis au contrôle de l'administration publique.

Par extension, on a pris l'habitude de dire qu'un particulier dresse le budget de sa maison, un industriel celui de son exploitation, un négociant celui de son commerce, une société financière celui de ses opérations. Mais c'est par un véritable abus des mots qu'on applique cette dénomination à de simples calculs ayant pour objet d'établir un rapport entre des dépenses projetées et des recettes présumées, de manière à régler les unes sur les autres et à réaliser, au bout de la période envisagée, une épargne ou un bénéfice. Ces calculs, établis sur des présomptions toujours plus ou moins incertaines et souvent contredites par l'événement ne lient personne, puisque c'est à ceux mêmes qui les ont faits qu'il appartient d'en poursuivre ou d'en abandonner l'application.

Dans l'acception propre du mot, l'idée de budget est corrélative de celle de compte. Elle suppose l'existence d'un mandat plus ou moins librement consenti. Une personne est chargée d'accomplir pour moi une opération qui doit entraîner des frais; je fixe la limite de ces frais; en d'autres termes, j'ouvre à mon mandataire un crédit en spécifiant le mode de payement de la somme allouée; de son côté, il doit me justifier de l'emploi de cette somme et me reverser le reliquat qui pourra rester entre ses mains à la fin de l'opération; voilà l'idée du budget réduite à sa notion la plus élémentaire. La mission de l'État est de gérer les intérêts généraux de la nation [illegible] celle-ci, par l'intermédiaire de ses représentants, lui ouvre un ensemble de crédits correspondant aux diverses branches de l'administration qu'en même temps, elle lui confère le droit de percevoir, suivant des modes déterminés, une portion de ses revenus. Le budget a donc pour objet de fixer les sommes que les particuliers doivent mettre en commun pour des dépenses d'utilité générale et de régler souverainement l'emploi qui doit être fait de ces ressources. Il s'oppose à ce que la dépense s'élève au delà des crédits qu'il a alloués, à ce qu'elle soit appliquée à des besoins autres que ceux dont il a dressé la liste, et surtout à ce qu'il soit prélevé sur le revenu public d'autres sommes que celles dont il a ordonné la perception.

Cette force obligatoire ou mieux restrictive attachée aux prévisions de recettes et de dépenses est le trait caractéristique des budgets proprement dits; c'est ce qui les distingue à la fois des simples projets établis par les particuliers et de ces programmes financiers irrégulièrement présentés, plus inexactement suivis, que l'ancien régime a connus sous les noms divers d'états de prévoyance, états du roi, états généraux des finances, états spéculatifs, etc. Ces tableaux, proposés par les ministres à l'autorité royale, n'étaient considérés par elle que comme des documents propres à l'éclairer : ils ne traçaient aucune limite à l'exercice de ses prérogatives souveraines.

Les budgets d'État n'existent, en principe, que dans les pays qui jouissent d'un régime constitutionnel, puisque ce sont les seuls où la rigoureuse observation des lois de finances soit garantie par des règles positives. En Russie toutefois, les prévisions de recettes et de dépenses discutées et arrêtées chaque année par le Conseil de l'Empire ont, dans la pratique, une autorité presque égale à celle de nos budgets.

2. Origine et développement historique. — États généraux de 1355. — Déclaration des droits de l'homme. — Lois et ordonnances de la Restauration.

Les étymologistes rattachent à une origine française ce mot anglais de budget[1], que

1. [illegible] budget [illegible] l'État [illegible]

1. Ce mot ne serait [illegible] l'origine cette dénomination était employée au propre ou au [illegible] documents destinés à justifier aux yeux du parlement la [illegible]

nous nous sommes approprié au commencement du siècle et que la plupart des autres pays ont adopté après nous. De même, l'expression de voies et moyens que nous employons, à l'imitation des Anglais, pour désigner les ressources du budget se retrouve dans les lettres de convocation de nos anciens États généraux. Il semble que l'idée ait suivi le même chemin que les mots dont on se sert pour l'exprimer.

Si les principes budgétaires ont été appliqués en Angleterre longtemps avant de l'être définitivement en France (V. FINANCES DE L'ANGLETERRE), ce n'est toutefois qu'au dix-septième siècle, lors de la lutte contre les Stuarts que l'idée du budget a véritablement pris naissance chez nos voisins. Longtemps la Couronne avait trouvé dans les revenus de ses vastes domaines les ressources qui lui étaient nécessaires et ensuite, sous les Tudors et surtout sous les Stuarts, méconnaissant l'esprit de la grande Charte, elle avait prétendu tenir d'une institution divine le droit d'établir des taxes par autorité. Les rois de France, au contraire, s'étaient vus de bonne heure obligés de subvenir au moyen de l'impôt à l'insuffisance de leurs revenus féodaux et ils avaient dû, pour lever sur leurs sujets les tailles, aides et gabelles, obtenir le consentement des États généraux (V. ÉTATS GÉNÉRAUX). Cette représentation nationale, précaire sans doute, puisqu'elle ne fut jamais régularisée ni constituée, mais réellement traditionnelle, puisqu'elle rattachait son origine aux anciennes Assemblées des Francs, essaya plus d'une fois de mettre de sconditions à son concours. En particulier, les États de 1355 et des années suivantes, obéissant à l'esprit audacieux et à la fougueuse énergie d'Étienne Marcel, réclamèrent et obtinrent le droit, — qui leur fut, il est vrai, disputé en fait, — de surveiller l'emploi des subsides qui étaient expressément votés en vue de la délivrance du royaume. Ils créaient ainsi, dès cette époque reculée, un véritable budget extraordinaire, un budget de guerre ayant sa spécialité et entraînant pour le gouvernement l'obligation de rendre compte de sa gestion. Plus tard, l'institution de la taille permanente, concédée par les États de 1439, ayant affranchi le pouvoir royal, celui-ci s'abstint de plus en plus de convoquer l'assemblée des trois Ordres et en vint même à établir des taxes par simple édit. Mais, si le principe du consentement de l'impôt par les représentants de la nation, principe qui contient en germe l'idée du budget moderne, était abandonné en fait, jamais il ne fut contesté en droit; on admettait seulement que la transcription des édits fiscaux sur les registres des compagnies judiciaires suppléait au vote des États. C'est ainsi que l'historien Henri Martin a pu parler avec raison du « vieux droit national du vote libre de l'impôt, toujours transgressé, jamais effacé des cœurs[1] ».

L'Assemblée nationale de 1789 reprit, pour les consacrer définitivement, les traditions des anciens États. Ses doctrines se trouvent résumées dans les articles que la fameuse déclaration des Droits consacre aux contributions publiques. Il n'est pas sans intérêt de transcrire ici ces maximes dont la rédaction claire et précise porte l'empreinte des travaux économiques du XVIIIe siècle et qui, si elles ne contiennent pas toute la théorie du budget, formulent du moins quelques-unes de ses lois essentielles.

ART. 13. — Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable; elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés.

ART. 14. — Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

ART. 15. — Aucun impôt ou contribution en nature ou en argent ne peut être levé, aucun emprunt direct ou indirect ne peut être fait autrement que par un décret exprès de l'Assemblée des représentants de la nation.

Malgré la proclamation de ces principes, les Assemblées de la révolution ne décrétèrent point de véritables budgets; elles n'établissaient le plus souvent aucun lien entre le total des crédits qu'elles accordaient pour l'exécution des services et l'ensemble des impôts dont elles autorisaient la perception.

[illegible] dans lequel la Couronne [illegible] pour les besoins de l'État.

Le mot budget [illegible] en Angleterre [illegible] en France. Il [illegible] les recettes et les dépenses, mais l'exposé qui est fait par le gouvernement de la situation des finances et du programme qu'il compte suivre. [illegible] du budget [illegible] exposé est développé [illegible] par le Chancelier de l'Échiquier.

1. L'historien du quinzième siècle, Philippe de Commines, rappelle que les États de 1484 octroyèrent « ce qu'on leur voulut demander et ce qu'on leur moutra par escrit estre nécessaire pour le fait du roy, sans rien dire à l'encontre » et il ajoute : « Est-ce sur de tels subjets que le Roy doit alléguer privilège de pouvoir prendre à son plaisir, qui si liberalement lui donnent? Ne serait-il pas plus juste envers Dieu et le monde de lever par cette forme que par volonté desordonnée? Car nul prince ne peut autrement lever que par octroy, comme dit est, si ce n'est par tyrannie ».

Sous l'Empire, l'emploi des deniers publics ne relevait que de la volonté du souverain, et Napoléon se passa même à plusieurs reprises du vote du Corps législatif pour opérer des levées d'impôts.

Il était réservé à la Restauration d'édicter et d'appliquer la première en France les règles fondamentales qui ont prévalu en matière de budget. Le baron Louis après avoir exposé avec lucidité, dès 1815, les avantages de l'unité budgétaire, en poursuivit avec énergie la réalisation. Il eut aussi le mérite de formuler la règle de la spécialité des crédits qui, défendue par Royer Collard avec son autorité ordinaire, reçut sa consécration dans la loi de finances du 25 mars 1817 et surtout dans les deux ordonnances du 14 septembre 1822 et du 1er septembre 1827, rendues sous le ministère de M. de Villèle et dues, l'une et l'autre, à l'habileté administrative de M. le marquis d'Audiffret.

En somme, si l'Angleterre a eu la première un système budgétaire régulier, c'est en France que l'idée même du budget parait avoir pris naissance ; et depuis le commencement de ce siècle, c'est en France également que les véritables principes de la matière ont été le plus nettement formulés et le plus fidèlement suivis. M. Thiers, dans sa longue carrière politique, a eu plus d'une fois l'occasion de les exposer et de les défendre. Sa lumineuse éloquence n'a pas peu contribué à les vulgariser (V. Thiers).

3 Rôle économique du budget. — Le budget et la politique. — Influence du budget sur l'état économique de la nation.

D'une nation à l'autre, les budgets présentent entre eux de notables différences. Le budget d'un État démocratique ne ressemble pas à celui d'une monarchie absolue ou d'une oligarchie, celui d'un pays fortement centralisé à celui d'une confédération d'États ou d'une union de plusieurs royaumes, celui d'une grande puissance militaire à celui d'un État neutre, celui d'une nation en pleine prospérité à celui d'un pays pauvre, celui d'un pays neuf à celui d'un peuple ayant derrière lui un long et onéreux passé de gloires et de revers.

Chacun porte l'empreinte des institutions, du génie, des mœurs, des tendances, de la situation particulière du peuple auquel il est destiné. Tous, en même temps, subissent l'influence des idées et des passions dominantes à l'époque de leur établissement. Un budget peut être révolutionnaire ou conservateur, jacobin ou libéral, belliqueux ou pacifique. En un mot, le budget intéresse, embrasse et résume tous les actes de la vie politique et administrative et c'est à raison de cette universalité que la discussion générale du budget fournit souvent aux Assemblées, surtout à celles qui ne jouissent pas de la plénitude des libertés parlementaires, l'occasion d'examiner et de discuter dans son ensemble la politique générale du gouvernement.

Mais si le budget reflète exactement l'état social et politique de la nation, il exerce, en retour, une influence directe sur ses destinées. De la sagesse avec laquelle il est établi, de l'exactitude et de la régularité qui président à son exécution dépend l'ordre dans les finances, cet élément de puissance et de prospérité, dont l'importance n'a été méconnue d'aucun homme d'État digne de ce nom. Un des mérites d'Henri IV et de Louis XIV est d'avoir donné et conservé leur confiance à Sully et à Colbert. Napoléon entrait, avec ses ministres, Mollien et Gaudin, dans tous les détails de l'administration financière et se montrait aussi ménager des écus du Trésor impérial que prodigue, à l'occasion, du sang de ses soldats. Le grand Frédéric savait tout ce que la grandeur naissante de sa maison devait à l'économie brutale du Roi sergent, de cet étrange monarque qui répondait aux demandes de fonds par des facéties ornées de solécismes, et il s'est attaché durant son règne à suivre la tradition paternelle. Une sage politique financière n'est pas seulement efficace par le judicieux emploi qu'elle donne aux ressources de l'État ; elle a encore pour résultat de consolider le crédit public qui est devenu de nos jours, en même temps que le véritable nerf de la guerre, l'instrument des grandes œuvres de la paix (V. Crédit public).

Mais c'est surtout dans l'ordre économique que s'exerce cette influence.

Le budget est le champ de bataille naturel de ceux qui cherchent à faire triompher les doctrines du socialisme d'État ou de ceux qui veulent assurer à tout prix la protection du travail national contre les partisans de la liberté économique, qui tendent, en limitant l'action de l'État, à développer l'essor de l'activité individuelle (V. Socialisme d'État, Protectionnisme).

En dehors de cette influence consciente et préméditée, il en est une autre qui s'exerce indépendamment de la volonté de ceux qui participent à la confection des lois de finances. Une machine qui broie des milliards ne peut mettre en jeu ses rouages, aussi puissants que compliqués, sans imprimer un mouvement tantôt salutaire, tantôt défavorable, mais toujours sensible à l'ensemble de la fortune publique (V. Fortune de l'État).

Le prélèvement opéré sur le revenu net de la nation atteint, dans tous les pays d'Europe,

des proportions très élevées ; en France, il est supérieur au tiers de ce revenu. Suivant que les impôts prennent une place plus ou moins grande dans ce prélèvement, suivant que ces impôts sont établis sur les personnes, sur les consommations ou sur les actes de la vie civile, suivant qu'ils frappent la fabrication, la vente, la circulation, ou l'entrée des produits, suivant qu'ils sont perçus par des méthodes simples ou par des procédés inquisitoriaux, suivant qu'ils respectent la liberté commerciale ou qu'ils monopolisent une industrie entre les mains de l'État ou de ses concessionnaires, leur poids se fait plus ou moins sentir sur le travail national, sur le luxe qui en est une condition et sur la formation de l'épargne qui en doit être la conséquence.

L'emploi donné par le budget aux ressources qu'il tire de la nation n'offre pas moins d'intérêt au point de vue du progrès de la richesse publique. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples, le développement de l'outillage national dépend des sommes consacrées aux grands travaux d'utilité générale, la mise en valeur de son capital intellectuel de la dotation accordée à l'instruction publique.

En même temps, le budget spécifie dans quelle mesure et d'après quels procédés le gouvernement peut faire appel au crédit ; il détermine par là le courant de l'épargne, en la faisant affluer dans les caisses du Trésor ou en la dérivant vers des emplois plus fructueux pour l'ensemble du pays.

Enfin, il n'est pas jusqu'à la balance du budget qui n'ait elle aussi son influence : suivant qu'elle sera positive ou négative, qu'elle fera ressortir un excédent ou un déficit, elle contribuera, ainsi que nous l'avons dit, à consolider ou à ébranler le crédit de l'État.

4. Caractères généraux. — Limites et plan de l'article.

Il n'entre pas dans le cadre de cet article de traiter toutes les questions indiquées dans le rapide exposé qui précède ; la plupart trouvent leur place dans d'autres parties de cet ouvrage. Celles qui se rattachent à la nature et à l'importance des dépenses publiques reçoivent des solutions diverses suivant l'idée qu'on se fait du rôle de l'État dans les sociétés modernes. Elles sont traitées au mot État. Celles qui ont trait aux revenus publics trouvent leur place aux mots Domaine, Impots, Incidence, Monopoles, etc.; celles qui concernent les emprunts, aux mots Crédit public, Dette publique, Emprunts, etc.

Notre tâche se bornera à déterminer les caractères essentiels des budgets et à rechercher, à la lumière de la pratique consacrée et de l'expérience acquise, les règles qui doivent présider à leur établissement et à leur exécution. Ces règles relèvent plutôt de la science financière que de la science économique ; dans leur application, elles touchent de trop près aux faits contingents de la politique pour être observées toujours et partout d'une manière rigoureuse et absolue ; il n'en est guère qui n'ait subi et ne subisse encore dans la pratique de nombreuses et importantes dérogations et nous verrons que celles-ci n'ont pas toutes pour elles l'excuse de la nécessité.

Ces règles seront groupées ici dans plusieurs chapitres correspondant aux caractères généraux du budget. Ces caractères sont les suivants :

Le budget est obligatoire, c'est-à-dire qu'il emprunte au vote des Chambres et à la sanction du pouvoir exécutif l'autorité d'une véritable loi d'État.

Comme toutes les lois, le budget est public, c'est-à-dire porté à la connaissance de tous.

Comme elles aussi, il est préalable, c'est-à-dire antérieur aux faits qu'il a pour objet de régler.

Le budget est périodique, c'est-à-dire établi pour une durée rigoureusement limitée, à l'expiration de laquelle un nouveau budget vient succéder à l'ancien.

Il est général, c'est-à-dire unique et homogène. Il forme un tout indivisible dont les parties sont solidaires, un être complet animé d'une vie qui lui est propre, être dont l'enfantement est parfois laborieux, qui, dans son existence, tantôt paisible, tantôt agitée, fait à la fois le bien et le mal, qui meurt laissant une succession trop souvent embarrassée et qui, à la manière des anciens Égyptiens, est solennellement jugé après sa mort.

II. OBLIGATIONS RÉSULTANT DU BUDGET

5. Obligations de la nation. — Payement de l'impôt. — Refus de l'impôt. — Refus du budget — Contributions matriculaires, leur fondement.

On a vu plus haut que la nation et l'État étaient liés par une sorte de contrat créant entre eux des obligations réciproques : le rôle du budget est de préciser ces obligations et de leur donner la sanction de la loi.

L'obligation de la nation est de fournir à l'État les sommes que ses représentants autorisés ont déclarées nécessaires au service des intérêts généraux ; tous les citoyens ont le devoir de se soumettre par le payement de l'impôt à l'engagement qui a été pris en leur nom.

Quand le budget a été voté par les Assem-

blées, le refus de l'impôt est un acte de rébellion ; c'est la prétention de ne pas payer sa part dans des frais généraux dont on a profité avec les autres, c'est la négation d'une dette véritable.

Le refus du budget par les Assemblées, refus qui délie les contribuables de l'obligation de payer l'impôt, a un caractère tout différent. Il suppose la rupture du contrat qui lie la nation à son gouvernement. Le mandat repose sur la confiance ; celle-ci ayant cessé d'exister, le mandat prend fin. Le budget demeure obligatoire pendant la période pour laquelle il a été consenti. Mais, cette période expirée, les représentants de la nation ont le droit de refuser à un pouvoir qui veut s'imposer par la force les moyens d'administrer la chose publique. La rébellion est alors du côté du pouvoir et le budget devient la suprême garantie des libertés civiques. Mais le refus du budget est une redoutable extrémité, une *ultima ratio*, à laquelle les Assemblées ne doivent recourir qu'en désespoir de cause, pour décourager des entreprises tyranniques ayant pour but de faire prévaloir contre la volonté de la nation entière la volonté d'un seul ou de quelques-uns.

Tout ce qui vient d'être dit s'applique plus spécialement aux pays centralisés. Dans les États fédératifs, le budget commun est alimenté en partie par des impôts directement perçus sur les contribuables, en partie par des prélèvements opérés sur le budget de chacun des pays confédérés. Ces prélèvements ont reçu en Allemagne et en Autriche-Hongrie le nom de contributions matriculaires. L'obligation pour chaque État de verser sa part contributive résulte du traité qui l'a fait entrer dans l'alliance ou la fédération.

6. Obligations de l'État en matière de recettes ; nécessité du vote de l'impôt. — Concussion. — Recouvrement. — Impôts de répartition et de quotité. — Égalité de l'impôt.

Les obligations que le budget crée à l'État sont de diverse nature. Les unes se rapportent au recouvrement des recettes, les autres à la réalisation des dépenses.

En matière de recettes, son premier devoir est de ne percevoir que les revenus et impôts prévus au budget. Un gouvernement qui essaye de se passer du consentement des Chambres pour lever des taxes ou contributions est concussionnaire et ceux de ses agents qui participent à l'exécution de ses ordres le deviennent avec lui. On peut toutefois citer des exemples d'impôts qui ont été recouvrés et de budgets entiers qui ont été exécutés sans l'assentiment des pouvoirs électifs.

Le fait le plus marquant à cet égard est celui qui a signalé les débuts de M. de Bismarck comme premier ministre de Prusse. La Chambre des députés se refusant à voter les crédits qui lui étaient demandés pour l'armée, le gouvernement se contenta de l'assentiment de la Chambre des Seigneurs et pendant quatre années de suite, de 1862 à 1865, arrêta les budgets par de simples ordonnances royales. En France, dans les dernières années du premier Empire, au plus fort de la lutte contre l'Europe, ce sont des décrets qui ont établi les budgets de 1812 et de 1814 et augmenté les impôts votés pour 1813. C'est également un décret qui a créé le budget de 1852. Mais ce dernier décret, rendu le 17 mars sous la période dictatoriale qui a suivi le 2 décembre 1851, a toujours été considéré comme ayant force de loi et quelques-unes de ses dispositions relatives au régime des boissons sont encore en vigueur.

L'interdiction de percevoir des impôts non votés est garantie en France, d'une part par l'article 174 du Code pénal, qui édicte contre le crime de concussion la peine de la reclusion ou de l'emprisonnement, d'autre part, par une disposition reproduite à la fin de toutes les lois de finances et conçue en ces termes : « Toutes contributions directes et indirectes autres que celles autorisées par les lois de finances de l'exercice...., à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception ».

Lorsque l'impôt a été autorisé par la loi, c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient d'en opérer le recouvrement. Cette obligation peut prendre deux formes différentes.

Il existe une catégorie d'impôts dont le produit total est rigoureusement déterminé à l'avance par le budget : ce sont les impôts dits de répartition. Le devoir de l'État est, après avoir partagé aussi équitablement que possible le montant de ces impôts d'abord entre les départements ou provinces, puis entre les communes et entre les particuliers, d'en assurer la rentrée exacte dans les caisses du Trésor. Les autres impôts sont dénommés impôts de quotité ; en ce qui les concerne, le budget se réfère à des lois générales et autorise le gouvernement à percevoir les tarifs en vigueur. Ses prévisions n'ont alors aucun caractère obligatoire ; ce ne sont que des évaluations plus ou moins exactes et nous aurons

à revenir sur les procédés de calcul qui servent à les déterminer. Le seul devoir de l'État, en ce qui concerne ces impôts, est d'appliquer indistinctement à tous, sans exemption ni faveur, les tarifs édictés par la loi. Cette obligation, qui résulte du principe de l'égalité de l'impôt, trouve parfois sa sanction dans des textes positifs, tels que l'article 59 de la fameuse loi du 22 frimaire an VII sur les droits d'enregistrement. « Aucune autorité publique, ni la régie, ni ses préposés ne peuvent accorder de remise ou de modération des droits... ni en suspendre ou en faire suspendre le recouvrement, sans en devenir personnellement responsables.

7. Obligations de l'État en matière de dépenses. Crédits — Spécialité dans le temps et dans l'objet. — Législation par voie budgétaire. — Virements. — Caractère impératif des prévisions du budget.

En ce qui concerne les dépenses, les prévisions inscrites au budget sont avant tout restrictives. Non seulement le gouvernement ne peut pas dépenser au delà de la somme qui lui est allouée en bloc, mais cette somme elle-même n'est pas considérée, au moins de nos jours, comme constituant une sorte d'abonnement moyennant lequel l'État se chargerait de l'ensemble des services publics. Le budget règle avec précision la destination que doivent recevoir les sommes levées sur la nation. Le gouvernement ne doit pas les détourner de l'emploi déterminé auquel le vote des Chambres les a affectées. C'est là ce qu'on appelle le principe de la spécialité qui a été l'objet de si nombreuses et de si vives discussions.

A l'ouverture des États généraux, Necker paraissait croire que les exigences de l'Assemblée n'iraient pas au delà du droit de voter les impôts. Cette illusion, bien vite emportée par le courant révolutionnaire, reparut un instant aux premiers jours de la Restauration et son influence se retrouve dans les rédactions des articles 17 et 18 de la Charte[1]. Mais elle ne tarda pas à se dissiper encore, grâce à l'influence du baron Louis qui, prenant sur lui de suppléer à l'obscurité du texte constitutionnel, dit aux députés de 1814 : « Votre fonction première sera de reconnaître l'étendue des besoins du budget de l'État et d'en fixer la somme. Votre attention se portera ensuite sur la détermination des moyens. Les éléments dont la réunion forme le montant des crédits ministériels seront soumis à votre vérification ».

Le droit de voter les dépenses était ainsi définitivement consacré : il devait entraîner, par voie de conséquence, le principe de la spécialité des crédits.

Il existe deux sortes de spécialités : la spécialité dans le temps et la spécialité dans l'objet.

La spécialité dans le temps est ce qu'on appelle la spécialité par exercice. « Le budget, ainsi qu'on l'a fait remarquer, établit une spécialité dans l'abonnement ; fût-il voté en bloc et sans aucune division, ou fût-il voté pour dix ans de suite, comme il l'a été en Belgique et en Hollande après 1815, il limite le temps pendant lequel le prince entreprend à forfait de gérer la fortune publique. La spécialité devient plus précise quand, même avec le vote d'un budget sans divisions, le budget cesse d'être biennal, triennal ou décennal et quand la spécialité d'exercice interdit d'étendre les recettes et les dépenses d'une année à une autre[1] ». La spécialité par exercice date en France de l'ordonnance du 14 septembre 1822.

La spécialité dans l'objet crée dans la dépense totale une série de divisions à chacune desquelles correspond un crédit distinct. Le gouvernement, lié par ces divisions, ne peut faire aucune dépense pour un service auquel il n'aurait pas été ouvert de crédit ; et de plus, il doit renfermer la dépense de chaque service dans les limites qui lui ont été tracées par le vote des Chambres. Si, au cours de l'exécution du budget, il surgit un besoin qui n'a pu être prévu à l'époque de son établissement, le gouvernement doit solliciter un crédit extraordinaire ; si la dotation d'un service devient insuffisante, il doit solliciter un crédit supplémentaire. Ce n'est qu'en cas d'urgence et dans l'intervalle des sessions parlementaires que ces deux sortes de crédits peuvent être ouverts par des actes administratifs. Encore ces actes doivent-ils, dès la réunion des Chambres, recevoir la sanction de la loi. « La spécialité, disait Royer-Collard, dans son mémorable discours de 1822, est moins encore une question de principe qu'une affaire de probité..... Le consentement général de la Chambre se décompose en autant de consentements particuliers qu'il y a de dépenses. Il y a autant de dépenses distinctes qu'il y a de services différents... L'obligation d'un service emporte la supposition que ce service sera fait, celui-là et non un autre ; et la réciprocité de ces deux

1. Art. 17 [illegible]

Art. 18. [illegible]

1. P. Boiteau, *Dictionnaire des finances*, article BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT, p. 611. Il s'agit ici, bien entendu, de [illegible] individualité financière.

choses, les services et l'argent, forme un véritable contrat qui oblige le gouvernement envers la Chambre et la nation ».

La spécialité dans l'objet est plus ou moins rigoureuse suivant l'étendue de la division à laquelle on l'applique. Dans les projets de budget présentés aux Chambres, les dépenses sont, d'après leur objet, détaillées dans des articles qui parfois se subdivisent eux-mêmes en paragraphes. Les articles sont groupés pour former des chapitres et ces chapitres aujourd'hui ne sont plus classés, en France, que par ministère ou par services généraux [1]; mais à deux reprises, la réunion de plusieurs chapitres a formé ce que l'on appelait une section du budget. Après avoir été voté en bloc sous le premier Empire, et par services généraux pendant presque toute la durée de la Restauration, les dépenses ont commencé, à partir de l'ordonnance du 1er septembre 1827, à se spécialiser dans des sections. Ensuite la spécialité par chapitres, créée par la loi du 29 décembre 1831, s'est maintenue sous le gouvernement de Juillet et sous la République de 1848. Sous le second Empire, les crédits ont été successivement votés par services généraux de 1852 à 1861, par sections de 1862 à 1869, par chapitres en 1870. Enfin la loi du 16 septembre 1871, votée sur le rapport de M. Casimir Périer, a définitivement consacré la spécialité par chapitres[2].

Chacun de ces systèmes a eu ses partisans et ses adversaires. Deux intérêts, en effet, se trouvent en présence. D'un côté, le législateur, si exacts que soient ses calculs, ne peut prévoir au juste la dépense qui résultera de l'exécution des divers services. Il doit laisser une certaine latitude à l'administration, sous peine de l'entraver à tout moment dans son action. D'autre part, il convient de ne pas laisser une trop grande place à l'arbitraire du pouvoir et d'assurer le plus efficacement possible le contrôle du Parlement sur l'emploi des crédits. On s'accorde à penser aujourd'hui que le vote par chapitre concilie, dans une juste mesure, cette double exigence, et c'est ce système qui a prévalu dans la plupart des budgets européens[2].

Une condition est d'ailleurs nécessaire pour que l'un des deux intérêts ne soit pas sacrifié à l'autre. Il faut que la division par chapitre soit judicieusement établie. Ce résultat ne peut guère être obtenu que par les améliorations successives qui sont le fruit de l'expérience. La loi toutefois a pris soin d'édicter à ce sujet deux règles, — à la vérité bien peu précises, — prescrivant, l'une que les services du personnel et du matériel soient présentées d'une manière distincte; l'autre, que les chapitres soient exclusivement composés de dépenses corrélatives et de même nature.

Un des dangers de la spécialité, c'est qu'elle peut fournir à une Chambre peu scrupuleuse le moyen de légiférer par voie budgétaire. Un service a été institué par la loi; en supprimant du budget la dotation qui lui est indispensable, on le supprime du même coup. Le consentement des deux Chambres serait nécessaire pour abolir la loi qui l'a créé; le refus d'une seule peut suffire pour retrancher le crédit. L'abrogation d'une loi suppose une discussion. Le refus d'un crédit peut résulter d'un vote sans phrases. La spécialité ne doit pas être rendue responsable de l'usage abusif qu'en peut faire une assemblée usurpatrice et c'est ici le lieu de répéter, après Royer Collard, que ses torts sont ceux du régime représentatif et qu'elle n'en a point d'autres.

Quel que soit ce danger, il n'est pas aussi redoutable que ceux qui résultent d'une trop grande latitude laissée à la faculté de virement.

Dans les limites de la spécialité déterminée par la loi de finances, la répartition des crédits est opérée par les soins du gouvernement et il a toujours été admis que celui-ci pou-

1. Les services généraux sont ceux qui [illegible] [illegible] pris le nom de sections, depuis la suppression des sections [illegible]

[illegible] p. 84).

2. Nous ne parlons ici que de la spécialité législative. [illegible] par les Chambres, les dispositions suivantes, insérées dans la loi du 25 mars 1817, eurent pour objet de prévenir le [illegible]

Art. 151. — La repartion que les ministres auront faite entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers de la [illegible] chaque ministère sera soumise à l'approbation du roi, et [illegible] que la dépense ne puisse excéder le crédit en masse accordé [illegible]

[illegible] même responsabilité, autoriser les payements excédants que dans les cas extraordinaires et urgents et en vertu des ordonnances du roi, qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres.

[illegible] division budgétaire dont l'étendue correspond à peu près à [illegible]

vait ensuite opérer des virements, c'est-à-dire des transports de crédits d'une subdivision à une autre.

Sous le second Empire, lorsque le vote avait lieu par service ministériel ou par sections, des décrets spéciaux pouvaient ordonner des virements de chapitre à chapitre. En se réservant cette faculté, le gouvernement avait annoncé que, grâce aux larges disponibilités qu'elle lui assurait, il pourrait toujours se contenter des crédits accordés par le budget primitif, que les excédents de dépense d'un service trouveraient leur compensation dans les économies réalisées sur les autres et que les suppléments de crédit cesseraient d'être nécessaires. L'événement ne ratifia pas les promesses de MM. Troplong et Fould. Les virements de chapitre à chapitre ne dispensèrent pas les Chambres d'accorder des crédits supplémentaires et ils engendrèrent de graves abus. Les services les plus essentiels se virent parfois dépouillés de leur dotation pour des dépenses d'une utilité plus que contestable. L'opinion s'émut, et le mot technique de virement a pris, bien à tort, dans la langue ordinaire, une signification voisine de celle de malversation. Ce qu'il faut critiquer, ce n'est pas les virements eux-mêmes, puisqu'il s'en est fait et qu'il s'en fera probablement toujours de complètement irréprochables; c'est la latitude qui leur était laissée et l'emploi qui en était fait.

L'usage des virements se rattache à une question générale qui intéresse l'exécution du budget tout entier. Les prévisions de dépenses ont-elles, en même temps que le caractère restrictif que tout le monde s'accorde à leur reconnaître, un caractère impératif? En d'autres termes, l'État est-il libre de ne pas exécuter les services prévus au budget ou de les exécuter dans des conditions différentes de celles qui ont été prévues? En général, on a une tendance à considérer le gouvernement comme un enfant prodigue demandant beaucoup pour obtenir un peu et toujours disposé à dissiper les sommes qu'on lui accorde; on est porté dès lors à lui savoir gré des économies qu'il réalise ou des folies qu'il ne fait pas. Ce point de vue n'est pas juste. Si parmi les services prévus au budget il en est qui ne sont pas d'une nécessité absolue, s'il en est même d'une utilité contestable, il en est d'autres qui touchent aux intérêts vitaux de la nation. L'État peut, doit même parfois supprimer, ajourner ou réduire les premiers. Il ne saurait, sans manquer à sa mission, détruire ou affaiblir les seconds. Si les Chambres ont accordé les crédits nécessaires pour entretenir en temps de paix une armée de 400,000 hommes, c'est 400,000 hommes et non 300,000, que le gouvernement doit instruire, équiper et nourrir. Les économies réalisées au moyen des congés ou des renvois anticipés sont toujours dangereuses; elles engagent gravement la responsabilité de ceux qui les font. Quand il s'agit de dépenses nécessaires, on peut sans doute réaliser des économies par une diminution des prix de revient; mais on ne doit pas s'écarter des prévisions qui ont servi de base aux évaluations du budget.

III. PUBLICITÉ DU BUDGET.

8. Secret des anciennes finances. — Avantages et conditions de la publicité. — Dépenses secrètes. — Clarté. — Classification des recettes et des dépenses.

La publicité des budgets et des comptes est un principe tout moderne. Aux États généraux de 1614, l'évêque de Belley comparait les finances au mystérieux sanctuaire de l'Ancienne Loi et, un siècle et demi plus tard, une déclaration royale du 28 mars 1764 portait encore interdiction d'écrire sur les finances[1]. Aussi quand Necker publia son fameux Compte-rendu de 1781, cette nouveauté fit l'effet d'une révolution. 6 000 exemplaires de ce document furent vendus dès le premier jour et de toutes parts s'élevèrent des dithyrambes en l'honneur du ministre qui venait d'apporter la lumière dans les arcanes du Trésor royal[2]. Au bas d'une gravure du temps on lit cette légende : La vertu récompensée. « La France, tenant à la main le Compte-rendu, indique à la nation la pyramide sur laquelle est gravé le nom du directeur général des finances. L'Équité, la Charité, l'Humanité et l'Abondance sont au bas de la pyramide. L'Économie ordonne à la muse de l'histoire d'effacer de nos fastes le mot Impôt... » L'illusion était un peu forte; mais, si la publicité donnée aux principaux actes de la gestion financière n'a peut-être pas réalisé tous les avantages qu'on s'en promettait à l'origine, elle n'en a pas moins constitué un véritable progrès. En plaçant l'administration de la fortune nationale sous le contrôle de l'opinion, elle est devenue une garantie de bon ordre et d'économie. En faisant connaître à chaque citoyen la destina-

1. Pour donner une idée des conséquences singulières qu'entraînait la crainte de la publicité, nous rappellerons qu'à la Chambre des comptes de Paris, il a été longtemps de [illegible] de premier huissier et de relieur ne [illegible] que par des titulaires ne sachant ni [illegible] (Pièces justificatives pour servir à l'histoire des Premiers présidents de la Chambre des comptes de Paris [illegible] A. M. de Boislisle.)

2. [illegible] le succès du ministre, en [illegible] Compte-rendu Necker.

tient que touchent les revenus de l'État, elle donne aux contributions publiques leur véritable signification : celle d'une quote-part dans des dépenses dont tout le monde est appelé à profiter, et elle a diminué par là le renom odieux qui s'attachait autrefois à l'impôt. Enfin et surtout, elle est de nos jours une condition presque indispensable du crédit public, d'abord parce qu'elle révèle les ressources qui forment le gage des créanciers de l'État, ensuite parce qu'elle concourt, avec le vote des assemblées électives, à faire des emprunts contractés par les gouvernements une dette reconnue par la nation entière. Les capitaux ne se livrent qu'à bon escient ; avant de répondre à l'appel qui leur est adressé, ils réclament les sûretés que peuvent seules leur offrir des finances s'administrant au grand jour, et c'est pour cette raison que le plus grand banquier de ce siècle se vantait à bon droit d'avoir contribué plus que personne à répandre en Europe les principes et les pratiques du gouvernement libre.

Nos lois prescrivent tout un ensemble de mesures dont l'effet est d'associer la nation à la gestion de ses finances. Le projet du gouvernement est imprimé et distribué ; le budget est délibéré par les Chambres en séance publique ; il est ensuite promulgué comme loi d'État. Au cours de son exécution, la situation du recouvrement des impôts est communiquée chaque mois par le ministre des finances aux Chambres et au public par une insertion au Journal officiel. Le Compte général de l'administration des finances doit être publié dans les trois mois qui suivent l'expiration de chaque année. Toutes les fois que la Cour des comptes est appelée à se prononcer sur l'ensemble de la gestion financière, le résultat de ses travaux est porté à la connaissance du public ; tandis que ses arrêts sur la gestion des divers comptables sont rendus dans le secret des délibérations de chaque chambre, les déclarations par lesquelles elle constate la conformité des comptes individuels avec les comptes généraux présentés par les ministres sont prononcées en audience solennelle, livrées à l'impression et distribuées aux membres du Parlement. Le Rapport annuel que la Cour adresse au chef de l'État pour faire connaître le résumé de ses travaux et présenter ses vues de réforme et d'amélioration est de même imprimé et distribué.

Ces divers actes constituent ce qu'on appelle le contrôle public des comptes des ministres [1]. Ils servent, concurremment avec ces comptes, à préparer le règlement définitif du budget. Et ce règlement lui-même qui n'est autre chose que l'arrêté de compte, la liquidation générale des opérations auxquelles le budget a donné lieu est, comme le budget lui-même, l'objet d'une loi spéciale, qui n'est rendue qu'à la suite d'une discussion publique ouverte sur les comptes des ministres.

Grâce à ce système, les citoyens sont initiés d'une manière complète aux détails que comporte l'administration des revenus mis en commun. Les États toutefois ont certaines dépenses dont le motif et l'objet ne sauraient être divulgués sans de graves inconvénients. A cet effet, il est ouvert à différents ministères des crédits spéciaux, — vulgairement désigués sous le nom de fonds secrets, plus exactement dénommés par le budget : Crédits pour dépenses secrètes — dont l'emploi ne donne pas lieu aux justifications ordinaires. C'est au chef de l'État seul qu'il appartient d'en recevoir et d'en approuver le compte. Ces dépenses rappellent celles qui, sous l'Ancien Régime, étaient payées au moyen d'ordonnances de comptant ; elles tendent a occuper dans nos budgets une place de jour en jour plus restreinte ; elles ne sont légitimes, en principe, qu'autant qu'elles intéressent la sécurité de l'État.

Parfois aussi, il arrive que des considérations de prudence ne permettent pas à un État de révéler à ses voisins les dépenses qu'il fait pour accroître sa puissance militaire. Il peut y avoir intérêt, dans ce cas, pour soustraire ces dépenses à la publicité, à ne pas les faire entrer dans le cadre des budgets. C'est ce qui a été fait, chez nous, après 1871, quand les dépenses nécessitées par la reconstitution de notre matériel de guerre ont été rattachées à un compte spécial, appelé Compte de liquidation des dépenses occasionnées par les événements de 1870 et de 1871.

Il est évident que la publicité donnée aux budgets et aux comptes deviendrait une garantie illusoire si ces documents n'étaient pas présentés de telle façon qu'il soit aisé de saisir les lignes d'ensemble au milieu de la complexité des détails. La condition essentielle de la clarté est que les opérations prévues dans le budget ou décrites dans les comptes soient groupées dans un ordre méthodique. A cet effet, on a proposé et on a même adopté, dans certains pays, divers systèmes de classement qui prétendent se rattacher à des données scientifiques. C'est ainsi qu'on a imaginé d'établir, dans les recettes, une distinction entre les impôts proprement dits et les taxes appelées rémunératoires, parce qu'elles sont le prix d'un service

1. Décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, [illegible]

rendu. C'est encore ainsi que l'Italie établit dans son budget toute une série de divisions et de subdivisions. Les opérations effectives sont d'abord distinguées des mouvements de capitaux. Les dépenses effectives comprennent des dépenses ordinaires, extraordinaires, obligatoires et d'ordre. Les dépenses ordinaires se subdivisent à leur tour en dépenses fixes et variables. (Articles 136 et 137 du règlement général de comptabilité du 31 mai 1862.)

Ces systèmes pèchent en général soit par un défaut de netteté, soit par un excès de complication. Les classifications les plus simples sont encore les meilleures, et celle qui a été adoptée dans le budget français, quoique dénuée de prétention, peut être considérée comme satisfaisante. Les recettes [1] sont groupées d'après leur nature dans sept vastes paragraphes :

1° Impôts directs;

2° Impôts et revenus indirects;

3° Produits de monopoles et exploitations industrielles de l'État;

4° Produits et revenus du domaine de l'État;

5° Produits divers du budget;

6° Ressources exceptionnelles;

7° Recettes d'ordre.

Quant aux dépenses, les chapitres qui les concernent sont répartis entre cinq grandes divisions, appelées parties, qui se suivent dans l'ordre ci-après.

Première partie : Dette publique;

Deuxième partie : Pouvoirs publics (Président de la République, Sénat et Chambre des députés);

Troisième partie : Services généraux des ministères;

Quatrième partie : Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics;

Cinquième partie : Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes.

Ces divisions sont sans influence sur l'exécution du budget [2]; elles ne constituent qu'un classement. Peut-être pourraient elles se succéder dans un ordre plus logique. Mais, prises dans leur ensemble, elles répondent assez exactement aux grandes catégories que la diversité des objets établit dans les opérations de recettes et de dépenses.

1. [illegible]

2. [illegible] certaines dépenses de l'État. Mais elle s'est abstenue de [illegible]

IV. CARACTÈRE PRÉALABLE DU BUDGET.

9. Règle générale. — Douzièmes et crédits provisoires — Budget de prévision et budget rectificatif. — Système anglais des votes on account.

Il est de l'essence de la loi de ne statuer que pour l'avenir. La loi du budget autorisant, pour une période déterminée, la perception des revenus publics et leur affectation aux besoins de l'État doit nécessairement précéder l'ouverture de cette période : c'est ce qu'on exprime en disant que le budget doit être préalable.

Mais il peut arriver que par suite d'une interruption des travaux législatifs, par suite du grand nombre de lois en discussion, ou encore — ce qui est le cas le plus fréquent — par suite de la lenteur apportée par le Parlement dans ses travaux préparatoires, le budget ne soit pas voté en temps utile. On a recours alors à un budget de provision destiné à permettre au gouvernement d'assurer les services publics en attendant la promulgation de la loi de finances. Ce budget est lui-même l'objet d'une loi spéciale; mais d'une loi votée sans discussion détaillée et allouant en bloc des douzièmes provisoires de recettes et des crédits provisoires pour les dépenses. Le gouvernement est autorisé à percevoir, conformément aux lois en vigueur et à la loi spéciale des impôts de répartition qui a dû être précédemment votée, les droits et revenus qui viendront à échéance pendant un ou plusieurs mois et à dépenser pour les services publics des sommes calculées proportionnellement au même temps. Ces dernières sommes sont fixées, soit d'après les crédits du dernier budget voté, soit d'après les propositions du gouvernement pour le budget en retard, soit enfin d'après des modes d'évaluation arbitrairement choisis.

Le nombre des douzièmes accordés et le chiffre des crédits ouverts provisoirement correspondent en général au retard prévu dans l'établissement du budget; mais ils peuvent aussi dépendre du plus ou moins de confiance que le Parlement accorde au pouvoir exécutif. Les Assemblées ont parfois songé à ne voter le budget que par douzièmes successifs, pour se prémunir contre les actes d'un gouvernement soupçonné à tort ou à raison de vouloir attenter à leurs droits.

L'allocation de douzièmes et de crédits provisoires ne détruit pas le caractère préalable que doivent conserver les budgets, puisque l'exécution du budget définitif ne commence qu'après sa sanction par les pouvoirs publics et que les opérations de la période antérieure sont, elles-mêmes, réglées d'avance par un budget spécial. En divisant

la période budgétaire normale, c'est plutôt au principe de l'unité qu'elle porte une certaine atteinte. Elle ne laisse pas, d'ailleurs, de présenter, en pratique comme en théorie, des inconvénients assez sérieux. Elle entache d'irrégularité la perception des contributions libérées d'avance; elle supprime en partie le contrôle des Assemblées, puisque les crédits provisoires sont généralement votés sans discussion; de plus, en laissant le gouvernement dans l'incertitude au sujet des intentions du Parlement, en retardant la concession des nouveaux crédits qui peuvent lui être nécessaires, en donnant un caractère provisoire à ceux qui sont renouvelés, elle porte un certain trouble dans l'exécution des services publics. Enfin, par le défaut de régularité qu'elle dénote dans le fonctionnement de l'organisme financier, elle risque, surtout si elle se reproduit fréquemment, d'exercer une action nuisible au crédit de la nation.

Une partie de ces reproches a été parfois adressée au système du double budget qui a été consacré par la législation financière de l'Italie et, qui après avoir été chez nous, à différentes époques, appliqué au budget de l'État, est resté en usage dans l'administration des communes et surtout des départements[1]. Dans ce système, le budget primitif, établi antérieurement à la période d'exécution, étend ses prévisions à toute cette période; mais celles-ci n'ont qu'un caractère provisoire; elles sont modifiées d'après les faits qui se produisent au cours de l'exécution par un nouveau budget, appelé budget rectificatif, par opposition avec le budget primitif qui porte, en Italie, le nom de budget de prévision. Nous aurons l'occasion de revenir sur le budget rectificatif, d'indiquer quel doit en être le véritable objet et à quelles conditions il peut avoir son utilité.

La règle du budget préalable n'existe pas, à proprement parler, en Angleterre. Les divers chapitres de la recette et de la dépense donnent lieu chacun à un bill séparé et la loi générale, appelée *appropriation act*, qui donne seule au budget un caractère définitif, n'est généralement rendue que vers la fin de la session parlementaire, c'est-à-dire longtemps après l'ouverture de la période d'exécution. Cet usage qui remonte au temps des Stuarts, permet au Parlement de garantir ainsi sa propre existence contre toute tentative de la Couronne. Jusqu'à ce que l'acte d'appropriation ait acquis force de loi, les services publics ne sont assurés que grâce à des autorisations successives appelées, *votes on account*, qui permettent à la Trésorerie d'appliquer aux dépenses déjà votées une portion déterminée des revenus publics. Ce système participe évidemment des inconvénients attachés aux douzièmes provisoires; les financiers du Royaume-Uni cherchent, sinon à la supprimer entièrement, du moins à en modifier sérieusement l'application.

En Belgique, on a cherché à régulariser l'usage des douzièmes provisoires, en le pratiquant tous les ans et en le soumettant à une réglementation précise. On a pu, par ce moyen, diminuer le fâcheux effet de cet expédient sur l'opinion et sur le crédit, mais les autres inconvénients attachés aux budgets provisoires, sont devenus un mal chronique, au lieu de rester à l'état d'accidents passagers.

V. PÉRIODICITÉ DU BUDGET.

10 **Budgets décennaux triennaux, biennaux — Budgets annuels — Septennat militaire en Allemagne — Dépenses fixes en Italie. Fonds consolidé en Angleterre. — Année budgétaire et année civile. — Periode complémentaire; exercice.**

Si la loi ne statue que pour l'avenir, en général, elle statue pour tout l'avenir; c'est-à-dire que l'effet de ses dispositions subsiste jusqu'à ce qu'elles aient été abrogées par une loi contraire. Le budget fait exception à ce principe. Limité dans son action à une durée déterminée, les pouvoirs qu'il confère au gouvernement prennent fin avec la période pour laquelle ils ont été accordés et ne peuvent se continuer par tacite reconduction. Si un nouveau budget, provisoire ou définitif, ne vient pas prendre immédiatement la suite du précédent, la vie politique et administrative de la nation se trouve brusquement interrompue.

La période budgétaire est nécessairement courte. En consentant des budgets de longue durée, les assemblées électives n'abdiqueraient pas seulement leur droit de contrôle sur l'emploi des revenus publics; elles diminueraient en même temps l'importance de leur rôle politique. De plus, ce sont les besoins de l'État qui sont la raison d'être des budgets; or, il est clair que ces besoins ne sauraient, non plus que les ressources destinées à y faire face, être prévus et évalués à échéance lointaine.

D'un autre côté, une période trop restreinte

1. Le budget rectificatif des départements [illegible] tionnels de recettes et de dépenses résultant soit du report [illegible] produits depuis l'établissement du budget primitif; il n'ap- [illegible] Le budget rectificatif, au contraire, fond ensemble les nouvelles prévisions et les anciennes, de manière à former un budget complet, remanié d'après les faits nouveaux.

aurait pour inconvénients de multiplier à l'excès les discussions budgétaires, de compliquer la tâche de l'administration, d'affaiblir l'autorité du gouvernement et d'enlever tout caractère de stabilité à la politique financière de l'État.

En présence de ces nécessités contradictoires, on conçoit que la durée des budgets ait pu varier avec les époques et qu'elle puisse encore être différente d'un pays à un autre. Le budget a été décennal dans le royaume des Pays-Bas, de 1815 à 1830. Il est actuellement triennal dans le grand-duché de Hesse et dans quelques États secondaires de l'Empire d'Allemagne, biennal dans d'autres États allemands et dans plusieurs républiques hispano-américaines. Mais ce ne sont là que des particularités. Tous les grands États de l'ancien et du nouveau monde qui possèdent un système financier organisé ont un budget annuel.

Cette durée est logique. Le budget, pris dans son ensemble, n'est qu'une série de prévisions et de dispositions relatives aux revenus. Il détermine la somme qui doit être prélevée sur le revenu général de la nation pour former le revenu de l'État. Les crédits qu'il accorde pour l'exécution des services publics constituent, à leur tour, le revenu de ces services. Or, il est d'usage que le compte des revenus s'établisse annuellement; dès l'ancienne monarchie, les états de prévoyance et les états au vrai, c'est-à-dire ce que nous appellerions aujourd'hui les budgets et les comptes, ne s'appliquaient jamais qu'aux recettes et aux dépenses d'une année.

Il n'a pas tenu à M. de Bismarck que le budget fédéral de l'empire allemand ne fît exception à la règle. Après avoir proposé sans succès une modification à la Constitution dont l'objet était de porter la durée des budgets à deux ans, il essaya d'obtenir du Reichstag qu'il consentît à voter deux budgets consécutifs dans la même session, de manière à n'avoir de discussion financière que tous les deux ans. Le budget de l'année 1884-1885, repoussé une première fois par l'Assemblée, finit, en effet, par être voté quatre mois après celui de l'année 1883-1884. (Lois des 2 mars et 2 juillet 1883). Mais depuis, la tentative n'a pas été renouvelée et les derniers budgets de l'empire n'ont été promulgués que quelques jours avant l'ouverture de chacune des années financières.

L'annualité du budget implique, en général, pour les Assemblées, le droit d'examiner, de discuter et de voter en détail chaque année toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État. Ce principe n'est pas appliqué partout avec la même rigueur. En Italie, les dépenses fixes, c'est-à-dire celles qui résultent de lois organiques ou d'engagements permanents et qui ont des échéances déterminées, sont, en général, votées une fois pour toutes et l'examen annuel ne porte que sur les dépenses variables. Mais c'est là un usage auquel le Parlement se conforme volontairement et qui n'a rien d'obligatoire pour lui. En Allemagne, pour mettre les dépenses militaires à l'abri des réductions de crédits, des lois spéciales fixent pour une durée de sept années les effectifs en temps de paix de l'armée et de la marine, (Lois de mai 1874, de mai 1880 et de mars 1887) et l'on sait que la dernière de ces lois n'a été obtenue qu'après une dissolution du Reichstag. Aux États-Unis, le service de la dette est soustrait à la discussion annuelle du Congrès; sa dotation est indépendante de la loi d'appropriation des recettes aux crédits. Enfin, en Angleterre, il existe une sorte de budget permanent connu sous le nom de fonds consolidé.

Cette réserve, créée et maintenue dans le budget du Royaume-Uni, mérite qu'on s'y arrête, parce qu'elle a toujours été le principal argument de ceux qui cherchent à restreindre les attributions financières du Parlement. On en a, en général, beaucoup exagéré l'étendue et la portée. Constitué, en 1787, par la réunion de trois fonds qui étaient votés jusque-là au moins pour toute la durée d'un règne, le fonds consolidé n'a guère d'autre effet que de créer, au profit de certaines dépenses, un privilège sur le produit des impôts permanents [1]. Les dépenses qui y sont inscrites ne sont pas mises constitutionnellement au-dessus de toute discussion de la part du Parlement ; il est seulement établi qu'une loi spéciale votée par les deux Chambres [2] et sanctionnée par la Couronne est nécessaire pour les augmenter, les réduire ou les supprimer. De plus, en dehors de quelques dépenses judiciaires, le fonds consolidé ne comprend guère, dans sa nomenclature, que les dépenses qui, sous le nom de Dette publique et Dotations, constituaient naguère la première partie de notre budget : c'est-à-dire les intérêts de la Dette consolidée et de la Dette flottante, les annuités di-

1. Le reliquat du fonds consolidé, c'est-à-dire l'excédent du produit des impôts permanents sur les dépenses non votées annuellement est appliqué aux dépenses variables (*supply services*). Celles-ci sont l'objet de trois tableaux ou budgets distincts (*estimates*), l'un pour l'armée, le second pour la marine, le troisieme pour les services civils.

2. On verra plus loin — il n'est pas hors de propos d'en faire ici la remarque — que les attributions de la Chambre des lords en matiere financiere sont etroitement limitées par la constitution et par l'usage.

verses, une partie des pensions, la liste civile, les apanages, etc. Les services de l'armée, de la marine, de la diplomatie, de la police, la plus grande partie des services judiciaires ne reçoivent leur dotation que du vote annuel des Communes et, s'il prenait fantaisie à celles-ci de refuser le budget variable, la Couronne se verrait aussitôt dans l'impossibilité de gouverner. Il faut donc considérer le fonds consolidé moins comme une réalité pratique que comme un souvenir historique; son maintien dans le budget actuel de l'Angleterre a son explication dans le respect religieux de nos voisins pour leurs anciennes coutumes.

Quand le contrôle du Parlement n'est pas mis au service des passions politiques, il n'est guère de partie du budget sur laquelle il ne puisse s'exercer utilement. Si sacrées, ou, pour employer l'expression italienne, si *intangibles* que soient les dépenses de la dette, ne peuvent-elles pas être réduites par voie de conversion? Veut-on enlever au Parlement le droit d'examiner l'opportunité de cette mesure? Comment concevoir en France une discussion du budget où il ne serait question ni de la dette flottante, ni des annuités dues aux compagnies de chemins de fer, ni des pensions civiles et militaires? Quand on parle chez nous de soustraire tout ou partie du budget au vote annuel des représentants du pays[1], on propose une innovation qui n'est admise, à proprement parler, dans aucun État constitutionnel; on ne rompt pas seulement avec les principes du droit moderne, on oublie les revendications séculaires de la nation française.

L'année budgétaire ne coïncide pas nécessairement avec l'année civile. On lui a donné et on lui donne encore des points de départ différents. En Angleterre, jusqu'à la fin du dix-huitième siècle, elle prenait naissance à la Saint-Michel (29 septembre). La date du 5 janvier, adoptée ensuite pendant quelque temps, a été abandonnée définitivement en 1854 pour celle du 1er avril. A l'imitation de l'Angleterre, l'empire d'Allemagne, la Prusse, le Danemark font courir leur année financière du 1er avril. Les États-Unis, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Norvège ont choisi la date du 1er juillet. La France, l'Autriche et la Hongrie pour leur budget commun et pour leurs budgets séparés, la Belgique, la Hollande, la Suède et la Russie continuent, au contraire, à enfermer l'année financière dans les limites de l'année civile.

La principale raison de cette diversité se trouve dans la préoccupation de concilier avec les habitudes parlementaires le principe du budget préalable. Les sessions des chambres ont généralement lieu du mois de novembre au mois de juillet suivant. Si le budget n'a pas été voté avant la prorogation de juillet, il est difficile qu'il le soit dans les quelques semaines qui s'écoulent entre la rentrée du Parlement et le 1er janvier. En ajournant au 1er avril ou au 1er juillet l'ouverture de la période budgétaire, on espère — sans toutefois y parvenir toujours[1] — échapper à la nécessité des douzièmes provisoires. On pense, en outre, que ce changement de date, en permettant de rapprocher l'époque de la préparation du budget de celle de son exécution, faciliterait l'évaluation des besoins et des ressources.

Ces arguments ne pouvaient manquer d'être invoqués en France; dès 1818, le baron Louis s'était nettement prononcé en faveur de la date du 1er juillet. La question a été reprise récemment et un projet élaboré au ministère des finances fixait à cette date, suivant l'exemple de l'Italie, le point de départ de l'année budgétaire.

La réforme n'a pas abouti. Malgré les arguments qui militent en sa faveur, elle se heurte chez nous à une difficulté des plus sérieuses. Les travaux relatifs à l'assiette des contributions directes ne pouvant guère s'accomplir que pendant la saison d'été, on risquerait de voir s'établir une trop grande divergence entre les bases de cotisation et les faits réels si l'on retardait jusqu'au 1er juillet, — c'est-à-dire près d'un an après la revision des cotisations — l'époque de la mise en recouvrement des rôles. L'Italie a résolu le problème en donnant aux rôles la durée de l'année civile et en répartissant leur produit entre les deux budgets intéressés. Cette combinaison avait été également adoptée dans le projet dont il vient d'être parlé. Il faut convenir qu'elle s'accorde mal avec les règles de l'unité et de la spécialité budgétaires et qu'elle ne cadre pas avec l'ensemble de notre système financier. L'adoption de la date du 1er avril ne soulèverait peut-être pas les mêmes difficultés et elle permettrait, à ce qu'il sem-

1. En 1827, MM. Laffitte et Benjamin Constant proposèrent de diviser le budget en deux parties, dont l'une devait former une sorte de fonds consolidé. Le but principal de la proposition était d'enlever au [illegible] la préparation du budget. Elle fut repoussée pour ce motif.

M. Corvetto, en présentant le budget de 1817, désignait sous le nom de fonds consolidé la partie du budget [illegible] au service des intérêts [illegible], mais ce budget n'était pas soustrait [illegible] du vote annuel. L'article 142 de la loi du 25 mars 1817 [illegible] seulement qu'il fût distrait du budget [illegible] et présenté séparément aux Chambres. (Voy. plus loin, [illegible] 17[illegible].)

1. Malgré l'adoption de la date du 1er juillet, le budget italien [illegible]

ble, de tenir compte, dans une juste mesure, des deux intérêts en jeu. Mais, avant tout, si les Chambres procédaient à l'examen du budget avec moins de lenteur, il leur serait toujours possible de terminer leur travail avant l'ouverture de la période d'exécution.

Quand on dit que le budget est établi pour un an, on entend par là qu'il prévoit ce que seront les besoins des services publics pendant douze mois et qu'il détermine pour le même temps les ressources à l'aide desquelles il y sera pourvu. Mais il n'est pas possible, on le conçoit, que toutes les dépenses occasionnées par ces besoins et que toutes les recettes provenant de ces ressources soient payées ou recouvrées dans le cours de l'année. Il en est du budget comme d'une personne qui se survit en quelque sorte à elle-même dans le compte de sa succession. Sa capacité civile et juridique s'est éteinte avec sa vie ; elle ne peut plus ni acquérir ni s'engager ; mais sa succession continue à recevoir les droits qu'elle avait acquis et à payer les dettes qu'elle avait contractées de son vivant. De même que celui d'une succession, le compte du budget ne saurait demeurer indéfiniment ouvert. Au bout d'un temps plus ou moins long, une liquidation, un arrêté de compte intervient et, à partir de ce moment, les recouvrements et les payements cessent d'être portés au compte de la succession pour entrer dans le compte personnel des héritiers : or, les héritiers du budget, ce sont les budgets qui viennent après lui. On appelle période complémentaire le temps qui s'écoule entre la fin de l'année budgétaire et la clôture de son compte[1] et période d'exercice ou simplement exercice toute la durée pendant laquelle le compte du budget reste ouvert, c'est-à-dire l'année et la période complémentaire réunies. La notion de l'exercice doit être approfondie. Son étude servira de transition naturelle pour arriver au dernier caractère du budget : l'unité et l'individualité.

VI. DE L'EXERCICE.

11 Origine, définition, étendue et raison d'être de l'exercice. — Compte annuel de l'Échiquier anglais. — Reliquats actifs et passifs en Italie. — Loi française du 25 janvier 1889

La dénomination d'exercice nous a été transmise par l'ancien régime. La vénalité des charges ayant conduit l'autorité royale à multiplier le nombre des officiers de finances, les emplois de garde du Trésor royal et de receveurs généraux étaient pourvus chacun de deux ou de trois titulaires qui se succédaient d'année en année dans l'*exercice* de la charge. Quand ils étaient au nombre de deux, l'un était *en exercice pair*, l'autre *en exercice impair;* et chacun d'eux restait chargé, jusqu'à sa sortie de fonctions, de toutes les opérations se rattachant à ses années d'exercice. Cette division des attributions eût pu, si on avait su l'utiliser, être plus profitable que nuisible à l'ordre financier ; c'est, du moins, ce qu'exprime une déclaration royale du 17 octobre 1779 (art. 2) : « Afin que les recettes et les dépenses appartenant à chaque année soient, à l'avenir, distinctes et séparées, voulons que toutes les remises de deniers à faire par les comptables aux gardes de notre Trésor royal[1] soient faites, à compter de l'exercice 1780, à celui desdits gardes qui était en exercice dans l'année d'où proviendront les fonds qu'ils auront à remettre ».

Aujourd'hui, les années financières ont cessé de se personnifier dans des comptables distincts ; mais elles se spécialisent dans les comptes que leur ouvre le Trésor, banquier commun des budgets.

Le règlement du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique définit l'exercice « la période d'exécution des services d'un budget ».

Cette définition est précisée par les dispositions suivantes.

— Les droits acquis et les services faits du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à un budget sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice de ce budget.

— Toutefois, l'administration peut, dans la limite des crédits ouverts au budget d'une année et jusqu'au 31 janvier de l'année suivante, achever les services du matériel dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le 31 décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public.

— La période d'exécution des services d'un budget embrasse, outre l'année même à laquelle il s'applique, des délais complémentaires accordés, sur l'année suivante, pour achever les opérations relatives au recouvrement des produits, à la constatation des droits acquis, à la liquidation, à l'ordonnancement et au payement des dépenses.

A l'expiration de ces délais, l'exercice est clos. (Loi du 25 janvier 1889, art. 1, 2 et 3).

1. [illegible] un compte clos ou arrêté est un compte qui ne peut plus être modifié. [illegible] général, par un solde [illegible] qui doit subsister jusqu'à ce que ce solde ait été employé, c'est-à-dire transporté à un autre compte.

1. Les gardes du Trésor royal avaient succédé aux trésoriers de l'Épargne institués par François Ier et supprimés en 1664. Ils étaient chargés de ce que nous appellerions aujourd'hui la comptabilité centrale du Trésor.

— Les payements à effectuer pour solder les dépenses des exercices clos sont ordonnancées sur les fonds de l'exercice courant (Décret du 31 mai 1862, art. 123).

— Les sommes réalisées sur les ressources des exercices clos sont portées en recette au compte de l'exercice suivant (Ibid., art. 113).

La définition qui précède a été souvent critiquée. On a fait observer que l'exercice n'est autre chose que l'exécution même du budget, que cette exécution ne saurait être considérée comme une mesure de temps ; que d'ailleurs l'exercice ne correspond pas à une période déterminée, puisque sa durée varie suivant la nature des opérations. Ce n'est là qu'une chicane de mots. Dans le langage de la comptabilité, le sens qui s'attache à la dénomination d'exercice est celui d'un laps de temps. La définition donnée par le décret de 1862, si elle n'est pas irréprochable au point de vue de l'étymologie, a du moins le mérite d'être simple et claire ; à cet égard, elle vaut mieux que toutes celles qu'on a cherché à y substituer[1].

Les délais accordés après l'expiration de l'année pour la clôture des opérations prévues par le budget ont été successivement réduits.

L'ordonnance de 1822 accordait deux mois pour l'achèvement de services du matériel. Ce délai a été diminué de moitié par le décret du 11 août 1850.

La liquidation et l'ordonnancement des dépenses, qui pouvaient, en vertu de la même ordonnance, se prolonger jusqu'au 30 septembre de la seconde année, ont été ensuite arrêtées au 31 juillet par le décret du 11 août 1850.

La clôture des payements a été successivement fixée au 31 décembre de la seconde année par l'ordonnance de 1822, au 31 octobre par l'ordonnance du 11 juillet 1833, au 31 août par le décret du 11 août 1850, qui arrêtait à la même date les opérations relatives au recouvrement des produits[2].

Enfin, les délais accordés pour la liquidation, l'ordonnancement et le payement des dépenses ainsi que pour le recouvrement des produits viennent encore d'être notablement abrégés par la loi du 25 janvier 1889 dont il sera parlé plus loin.

Grâce à la méthode des exercices, toutes les opérations se rattachant à une même année financière sont groupées ensemble et nettement séparées de celles qui appartiennent aux autres années ; elles forment un tout complet et distinct et la comparaison devient facile entre les prévisions inscrites au budget et les résultats accusés dans les comptes. « La comptabilité par exercice, écrivait Gaudin, est celle d'une année complète en recette et en dépense, conformément au budget arrêté pour la même année. La fixation d'un budget serait une mesure insignifiante si l'exécution ne devait pas en être justifiée par des comptes qui embrassent les résultats de toutes les opérations auxquelles elle a donné lieu et s'il ne devait se composer que d'un aperçu des recettes et des dépenses à faire par le Trésor, dans le cours de douze mois, pour les diverses années qui s'y trouveraient confondues ».

Ces principes sont encore aujourd'hui les nôtres et notre système des exercices distincts de l'année a été adopté par la plupart des États européens. Deux grands pays font toutefois exception : l'Angleterre, qui n'a jamais connu la comptabilité par exercice et l'Italie qui, après l'avoir pratiquée, l'a récemment abandonnée.

En Angleterre, il n'existe pas, à proprement parler, de Trésor public. En 1834, l'ancienne caisse royale désignée sous le nom d'Échiquier, s'est transformée, sans perdre son antique appellation, en un compte de banque. A l'exemple des particuliers qui confient à un banquier le soin de garder leurs fonds libres, le gouvernement s'est fait ouvrir par les banques d'Angleterre et d'Irlande une sorte de compte de dépôts, qui reçoit le versement des sommes recouvrées sur les impôts et revenus publics et dans lequel sont puisés les fonds nécessaires pour le payement des dépenses. Les sorties ou issues de l'Échiquier s'opèrent sur l'ordre de la Trésorerie et avec l'autorisation du Contrôleur auditeur général, au moyen d'un virement ou transport à un autre compte, également ouvert dans les écritures de la Banque au *Paymaster* ou payeur général; et c'est sur ce dernier compte que sont tirés les ordres de payement émanés des divers services.

Le compte de l'Échiquier est rigoureusement clos à la fin de l'année budgétaire, c'est-à-dire le 31 mars au soir. Mais, après cette date, le solde existant au compte du payeur général peut être encore appliqué pendant trois mois aux dépenses de l'année expirée, à

1. Voici la définition donnée dans un projet de revision du décret : « L'exercice comprend les opérations de recette et de dépense effectuées soit pour le recouvrement des produits, soit pour l'acquittement des charges d'un même budget pendant la période ouverte pour l'exécution de ses services. »

Cette définition avait été insérée par la Chambre des députés dans le projet qui est devenu la loi du 25 janvier 1889. Le Sénat, sur les observations de M. Léon Say, a supprimé cet article.

2. L'exercice départemental est clos au 31 mars pour la liquidation et l'ordonnancement, au 30 avril pour le payement des dépenses. L'exercice communal est clos au 31 mars.

la condition qu'elles aient été ordonnancées antérieurement au 1[er] avril. Les dépenses payées pendant ce délai complémentaire représentent, année moyenne, environ la quarantième partie du budget. Celles qui n'ont pu être ordonnancées avant le 1[er] avril et payées avant le 1[er] juillet sont soldées sur le compte de l'année courante.

Ce système a évidemment l'avantage d'une grande simplicité. Il repose sur cette idée plus ou moins exacte que les opérations reportées à un exercice se compensent avec celles qu'il lègue lui-même à l'exercice suivant. Il cadre avec le caractère en quelque sorte commercial de la comptabilité anglaise, laquelle s'attache bien moins à relever après coup et à réprimer les moindres irrégularités qu'à empêcher préventivement les gros abus. Il trouve d'ailleurs son correctif dans le contrôle préalable et permanent des dépenses exercé par le Contrôleur-auditeur général (V. les mots Comptabilité publique, Contrôle).

Peut-être une méthode aussi expéditive ne convient-elle pas à un pays centralisé comme la France et à un budget aussi considérable que le nôtre. Il semble, en tout cas, que notre besoin de précision rigoureuse et d'exactitude absolue s'en accommoderait difficilement. Elle ne laisse pas d'ailleurs de créer parfois des difficultés au gouvernement anglais lui-même. En 1854, M. Gladstone, ayant eu à demander 10 p. 100 en sus à l'*income-tax* pour les besoins de la guerre d'Orient, établit cette taxe additionnelle sous forme d'un doublement du premier semestre[1]. Parmi les motifs invoqués en faveur de ce procédé, se trouve la préoccupation d'équilibrer les recettes et les dépenses de l'année. Si le chancelier de l'Échiquier proposait de doubler la quotité du premier versement, c'est qu'il ne voyait pas d'autre moyen de faire bénéficier l'année en cours de la totalité de la surtaxe. Dans notre système de comptabilité, il n'eût pas été nécessaire de recourir à ce procédé, puisque la presque totalité de l'impôt établi par le budget de 1854 eût été forcément imputée au compte de ce budget. En 1882, lorsque les dépenses de l'expédition d'Égypte nécessitèrent un nouveau relèvement de l'income-tax, M. Gladstone dit encore : « La Chambre sait que l'income-tax ne peut être encore perçu intégralement au cours de l'année intéressée, malgré les améliorations déjà introduites dans le mécanisme de la perception depuis le rétablissement de cet impôt, dont, au début, la moitié à peine rentrait avant la fin de l'année financière ».

L'Italie a procédé, depuis 1884, à une réforme générale de sa comptabilité publique. Ayant à opter entre l'exercice anglais réduit à douze mois et l'exercice français s'étendant au delà de l'année financière, elle a donné la préférence au premier système, mais en essayant de le concilier avec le principe de la spécialité budgétaire. A cet effet, elle fait fonctionner, parallèlement au budget en cours, un compte spécial, dit des reliquats actifs et passifs (*residui attivi e passivi*), auquel sont portées les opérations non soldées en fin d'année. Voici, à cet égard, les principales règles édictées par le règlement général de comptabilité du 4 mai 1885.

Art. 134. — L'exercice financier est clos au 30 juin et ne peut être prolongé au delà.

Toutes les opérations ayant pour effet de constater des droits, d'engager ou d'ordonnancer des dépenses, comme aussi d'effectuer des recouvrements au compte de cet exercice se terminent audit jour.....

Art. 171. — Les recettes constatées et non recouvrées et les dépenses régulièrement engagées, liquidées, ordonnancées constituent les restes actifs et passifs d'un exercice...

Art. 172. — Le compte des restes sera toujours distinct de celui de l'exercice courant, de manière qu'aucune dépense afférente aux restes ne puisse être imputée sur les crédits de l'exercice courant, ou *vice versa*.

A cet effet, les restes actifs et passifs constatés à la clôture de l'exercice seront transportés dans l'exercice nouveau aux chapitres correspondants, mais de manière à en rester distincts...

Art. 173. — Les recettes prévues et non constatées dans le compte rendu et les dépenses prévues, mais non ordonnancées, ne peuvent être considérées comme restes et doivent être annulées.

Art. 177. — Dans les écritures des administrations, il est tenu un compte distinct des exercices d'où proviennent les restes actifs et passifs.

Ajoutons, pour compléter ces dispositions, que les reliquats de chaque exercice sont constatés dans le compte rendu qui le concerne, qu'ils contribuent à former les « prévisions de caisse » de l'exercice en cours et qu'à cet effet ils sont rattachés par le budget rectificatif aux recettes et aux dépenses fixées par le budget de prévision. Tandis que ce dernier n'a trait qu'à l'exercice qui lui donne son nom, le budget rectificatif comprend d'une part les opérations propres à cet exercice et formant ce que les Italiens nomment sa compétence (*competenza*), d'autre part, les opérations prévues au compte des reliquats actifs et passifs. Le compte des reliquats de

1. [illegible]

chaque exercice reste ouvert pendant les cinq années qui suivent sa clôture.

Ce système, dont le principe a été trouvé dans la comptabilité budgétaire de l'Autriche et de la Prusse et dont l'invention n'eût pas d'ailleurs exigé de grands frais d'imagination, permet aux Italiens de régler leurs budgets bien plus rapidement que nous. Le ministre des finances parvient à déposer simultanément, dans la première moitié de l'année financière, le compte de l'exercice expiré, le budget rectificatif de l'exercice courant et le budget de prévision de l'exercice à venir. En réalisant ainsi le vœu que le baron Louis formait, dès 1818, de fondre ensemble la loi des finances du prochain exercice et la loi des comptes du dernier, on crée une sorte de filiation ininterrompue entre les différents budgets. Mais ces avantages ne peuvent être obtenus qu'au prix d'une modification profonde dans le caractère de l'exercice. Si celui-ci conserve à la rigueur sa spécialité, en ce sens que ses opérations restent distinctes de celles qui appartiennent à une compétence différente, il perd à coup sûr son unité et son individualité, puisque d'une part, son règlement comprend, dans une proportion voisine du quart, des opérations qui lui sont étrangères et que, d'autre part, l'ensemble des opérations prévues par un seul et même budget se trouve réparti entre plusieurs lois de règlement. En d'autres termes, il n'existe plus de corrélation directe entre le budget et le compte, entre les prévisions obligatoires et les résultats définitifs. Les Italiens, à dire le vrai, paraissent n'attacher à cette corrélation qu'une importance secondaire. Pour eux, les résultats des différents exercices n'offrent d'intérêt que par l'influence qu'ils ont sur le compte général du patrimoine de l'État, compte, écrivait l'ancien ministre des finances, M. Magliani, « dans lequel viennent se condenser toutes les variations de la substance à administrer, de telle sorte que la situation financière ne résulte pas seulement du boni ou du déficit du budget, mais surtout du boni ou du déficit du compte du patrimoine ».

Le système de la comptabilité dite patrimoniale sera exposé dans son ensemble et discuté à l'article [illegible]. Quant à ses conséquences en ce qui concerne la durée et l'étendue des exercices, il nous est difficile d'apprécier une législation qui n'est pas encore sortie de la période d'essai. Nous remarquerons seulement qu'elle a provoqué, en Italie même, des objections et des critiques. Elle ne paraît avoir ni la simplicité du système anglais, ni la précision du nôtre.

Il est vrai qu'en France les dépenses prévues par le budget ne peuvent pas non plus être intégralement soldées avant la clôture de l'exercice; mais les restes légués aux exercices suivants peuvent être considérés comme insignifiants par rapport à l'ensemble du budget. Or, entre deux systèmes dont l'un réduit l'exercice à douze mois, mais laisse impayé, à sa clôture, un quart ou un cinquième du budget, dont l'autre donne à l'exercice une durée de vingt mois, mais solde, dans ce délai, toutes les dépenses à trois centièmes près, on conçoit qu'il existe toute une série de degrés intermédiaires, parmi lesquels il ne paraît pas impossible de trouver un terme moyen permettant de régler plus rapidement les budgets sans rompre leur unité. C'est cette pensée qui a inspiré la loi du 25 janvier 1889, laquelle arrête les délais complémentaires :

Au 31 mars[1], pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers ;

Au 30 avril, pour le payement des dépenses, la liquidation et le recouvrement des droits acquis à l'État pendant l'année du budget;

Au 30 juin ou au 31 juillet, pour diverses opérations de régularisation ;

D'après la même loi, la présentation du projet de loi portant règlement définitif du dernier exercice clos et la production des comptes des ministres à l'appui doivent avoir lieu, au plus tard, à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice; la déclaration générale de conformité doit être remise par la Cour des comptes avant le 1er mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

Cette loi est née de l'initiative parlementaire; le gouvernement qui avait d'abord opposé quelque résistance, a fini par se rallier à son principe. On peut espérer que l'abréviation des délais amènera une plus grande célérité dans les recouvrements et dans les payements et que les restes en fin d'exercice ne s'accroîtront pas dans une proportion notable. L'exercice conservera sa physionomie vraie et il dépendra du pouvoir législatif que le règlement des budgets ne se fasse plu attendre aussi longtemps que par le passé.

VII GÉNÉRALITÉ ET UNITÉ DU BUDGET.

12. Importance de cette condition.

Nous arrivons maintenant, avec la généralité ou, ce qui revient au même, avec l'unité du budget, au plus essentiel de ses caractères, à celui, du moins, auquel les grands financiers de notre pays se sont toujours attachés avec le plus d'énergie et de persévérance.

1. [illegible] pour les [illegible] 1889 [illegible]

« Dans un pays bien administré, disait M. Thiers dans son discours du 3 juillet 1868, une seule chose est sincère, utile, profitable, c'est d'avoir un seul budget, d'avoir dans un seul tableau toutes les dépenses de l'État, dans un seul autre, toutes ses recettes. Alors on sait quelle est la situation ; alors le public la comprend facilement et immédiatement, sans qu'il soit possible de faire illusion à personne ». Et, dans le même discours, il ajoutait : « L'unité, c'est la lumière ».

13. Défaut d'unité sous l'Ancien Régime.

L'Ancien Régime n'a pas plus connu l'unité financière que l'unité administrative. Une déclaration royale, rendue sous le ministère de Necker le 17 octobre 1779, — deux ans avant le fameux compte rendu dont elle n'était que la préface, — contient l'aveu de tous les embarras qui résultaient de cette situation. Nous avons déjà cité un article de cette déclaration ; nous croyons devoir reproduire ici, malgré leur étendue, les principaux passages de son préambule.

« Louis, etc. — Persuadé que la méthode et la comptabilité sont un des moyens les plus propres à entretenir l'ordre et la règle dans la manutention des finances, nous nous sommes occupé de cet important objet et nous n'avons pu voir sans peine que le tableau de nos revenus et de nos dépenses n'était jamais que le résultat de recherches et de connaissances éparses, rassemblées sous nos yeux par le ministre des finances; ce qui faisait dépendre de l'intelligence et de l'exactitude d'un seul homme la connaissance la plus intéressante pour nos plans et nos déterminations; que le défaut de cette constitution provenait essentiellement de ce que les registres et les comptes de notre trésor royal, où l'on devrait naturellement trouver le détail exact de l'universalité de nos recettes et de nos dépenses, ne présentaient à cet égard que des connaissances insuffisantes et des renseignements incomplets; qu'une partie des impositions n'y était ni versée, ni même connue; et que plusieurs sortes de dépenses étant acquittées habituellement par diverses caisses, il n'en existait non plus aucune trace au Trésor royal; que cependant les dépôts de la Chambre des comptes ne pouvaient suppléer aux vices de ces dispositions, non seulement parce que ce n'est qu'au bout d'un d'un très grand nombre d'années que tous les comptes particuliers sont rendus et apurés; mais encore parce qu'étant divisés entre toutes les Chambres des comptes de notre royaume, ce ne serait que par l'effet d'un travail immense qu'on parviendrait à former des résultats ; et ce travail, toujours trop tardif et confus, ne serait jamais utile. Nous avons donc senti de quel avantage il serait, et pour nous et pour nos successeurs, d'établir une forme de comptabilité qui fît passer au Trésor royal toutes les recettes et tous les payements.., de manière qu'en ouvrant les registres du Trésor royal on pût voir clairement le rapport exact entre les dépenses et les revenus...

« Nous ne pouvons nous dissimuler que cette méthode si utile et si importante rendra bien moins secret l'état des finances ; qu'ainsi c'est une obligation de plus que nous contractons d'entretenir une constante harmonie entre nos revenus et nos dépenses ordinaires, puisque c'est là le fondement du crédit et l'appui de la confiance... »

Ce texte indique nettement les conditions, le but et la nécessité de l'unité en matière de finances; il montre en même temps que l'unité doit exister à tous les degrés: dans l'exécution et dans le règlement du budget, aussi bien que dans sa préparation.

14. Rapports de l'unité avec l'équilibre.

On n'a donné qu'une idée très incomplète du budget quand on s'est borné à dire qu'il autorisait le gouvernement à faire certaines dépenses et à recouvrer certains produits. Il a sans doute conservé, par certains traits, son caractère originaire de loi de subsides ; c'est ainsi qu'en général il arrête les dépenses de l'État avant de déterminer les voies et moyens destinés à y pourvoir. C'est ainsi encore qu'en Angleterre, la coutume interdit aux représentants de la nation de renchérir sur les demandes du gouvernement, qui reste seul juge des besoins publics. Mais, de nos jours, le budget est avant tout un programme financier ; il met en parallèle les dépenses qu'il autorise, et les recettes qu'il prévoit, de manière à obtenir et à conserver une égalité aussi complète que possible non seulement dans les probabilités, mais encore dans les résultats effectifs. On peut le comparer à une balance portant les dépenses de l'État dans un de ses plateaux et les recettes dans l'autre. Si les deux plateaux se maintiennent au même niveau, le budget est dit en équilibre; si la balance penche du côté des recettes, il y a excédent; si elle penche du côté des dépenses, il y a déficit.

L'excédent est, en principe, un fait anormal, puisqu'il suppose qu'on a prélevé sur le revenu de la nation au delà de ce qu'exigeaient les besoins publics. Le déficit est toujours un malheur, d'abord parce qu'il fait ressortir l'insuffisance des sommes mises en commun par les citoyens ; ensuite, parce qu'il oblige tôt ou tard à recourir à l'emprunt

et qu'il ajoute ainsi pour l'avenir une charge d'intérêts à l'insuffisance des revenus publics. L'équilibre — nous entendons l'équilibre sérieux et durable — est le signe d'une bonne gestion financière en même temps que la garantie d'un crédit solide ; c'est à l'atteindre et à le conserver que doivent tendre tous les efforts des gouvernements et des assemblées. L'État n'est pas seul appelé à profiter de ses bienfaits. La fortune publique en recueille sa part et c'est surtout en temps de crise qu'elle en connaît le prix. Si le budget reste en équilibre malgré le mauvais état des affaires, on peut affirmer que la crise aura moins d'intensité et de durée. Si, au contraire, le budget accuse à ce moment une insuffisance de recettes, les embarras de l'État viennent s'ajouter à ceux des particuliers ; les revenus, déjà amoindris par le ralentissement des affaires, sont encore atteints par la menace d'une aggravation d'impôts ; et les capitaux qui pourraient venir en aide à l'industrie et au commerce se réservent pour les appels que doit leur adresser le Trésor.

Si l'équilibre est, comme on l'a vu, le résultat d'une comparaison entre les besoins et les ressources de l'État, il est essentiel, pour que cette comparaison soit exacte, qu'elle embrasse l'universalité des recettes et des dépenses. Il importe peu que le budget se présente en équilibre s'il existe à côté de lui ou s'il est ouvert, au cours de son exécution, des comptes de dépenses qui n'ont pas été compris dans ses prévisions et que ses recettes ne suffisent pas à couvrir. L'unité est donc une des conditions de la clarté, et la clarté une des conditions de l'équilibre.

15. Lois uniques ou multiples. — Loi spéciale des contributions directes. — Lois distinctes des recettes et des dépenses.

Pour que l'unité existe, il n'est pas indispensable qu'une seule loi statue sur l'ensemble du budget. Quand le budget ne peut être voté qu'en fin d'année, il est d'usage, chez nous, de fixer par une loi spéciale le montant des contributions directes en raison du temps qu'exigent les opérations de la répartition et le travail de la confection des rôles[1]. Souvent aussi, à l'étranger comme en France, les dépenses et les recettes sont l'objet de deux lois distinctes. En Angleterre, avant que l'*Act* d'appropriation résume l'ensemble du budget, il y a autant de bills séparés que de chapitres de dépenses et d'impôts particuliers. Ce ne sont là que des accidents sans importance, si ces lois diverses se rattachent à un plan général et ne sont que les parties détachées d'un ensemble. On a vu des budgets qui, bien que divisés en plusieurs lois, satisfaisaient complètement à la règle de l'unité ; et à l'inverse, on a vu des lois uniques donner naissance à plusieurs budgets parfaitement distincts.

16. Généralité du budget. — Sages dispositions établies par la Restauration.

La Restauration, qui a créé la spécialité des crédits, a eu aussi l'honneur d'accomplir chez nous l'œuvre de l'unification budgétaire. C'est elle qui a établi que les recettes apparaîtraient au budget pour leur chiffre total et que les frais de perception, ainsi que les remboursements et restitutions, seraient considérés comme des dépenses effectives et soumises, par conséquent, à la condition d'un crédit préalable[1]. Elle a de même supprimé divers maniements de fonds que s'étaient réservés les administrations financières. Enfin, c'est elle qui a édicté ces sages dispositions contenues dans la grande ordonnance de 1822 :

« Les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs.

« Lorsque quelques-uns des objets mobiliers ou immobiliers à leur disposition ne peuvent être réemployés et sont susceptibles d'être vendus, le produit de la vente est porté en recette au budget.

« Il est également fait recette au budget de la restitution au Trésor des sommes qui auraient été payées indûment... et généralement de tous les fonds qui proviendraient d'une source étrangère aux crédits législatifs ».

Ces règles n'ont pas seulement pour effet de réserver au législateur la disposition de toutes les ressources appartenant à l'État ; elles facilitent en même temps son contrôle sur les actes du gouvernement[2].

1. La loi spéciale des contributions [illegible]

1. En Angleterre, les frais de perception ne sont votés par le Parlement que depuis 1854. Jusque-là, chaque administration [illegible]

2. Des dispositions [illegible] 1822 [illegible]

17. Unité du budget. — Spécialisation des recettes; assignations, affectations, budget de l'amortissement. — Budget sur ressources spéciales. — Services spéciaux du Trésor. — Budgets annexes rattachés pour ordre. — Distinction entre l'unité budgétaire et la centralisation.

Mais il ne suffit pas que le budget comprenne la totalité des recettes et des dépenses; il faut encore qu'il les réunisse dans un tableau unique. Il s'en faut de beaucoup que ce second principe ait été aussi fidèlement suivi que le premier.

L'Ancien Régime avait l'habitude de spécialiser les recettes, c'est-à-dire de consacrer des revenus déterminés à l'acquittement de certaines dépenses; un payement était assigné sur les tailles, sur les gabelles, aides et entrées, sur les cinq grosses fermes, etc. Encore de nos jours, dans les pays d'Orient, le produit d'un impôt ou d'un revenu public est souvent affecté en gage aux créanciers de l'État. Et même en France, il ne faut pas remonter bien haut dans notre histoire budgétaire pour trouver des exemples de ces affectations et de ces assignations qui tendent, en somme, à constituer autant de budgets distincts et indépendants. En 1816, le comte Corvetto, afin de doter la Caisse d'amortissement qu'il venait de reconstituer, lui attribuait le revenu des postes. Deux ans plus tard, la même Caisse était chargée de payer les arrérages de la dette consolidée et elle recevait pour ce service, avec les postes, les produits nets de l'enregistrement, du timbre, des domaines et de la loterie, tandis que l'amortissement était doté au moyen du produit des forêts. Ce budget spécial a subsisté jusqu'en 1830. En 1866, sous le ministère de M. Fould, le budget de l'amortissement a été rétabli et a duré jusqu'en 1870. Sa dotation permanente se composait alors des forêts de l'État et de la nue propriété des chemins de fer concédés; sa dotation annuelle, du produit des forêts, du produit de l'impôt sur les transports en chemins de fer, du partage des bénéfices entre l'État et les compagnies, des bénéfices de la Caisse des dépôts et consignations, des arrérages des rentes rachetées, enfin d'une partie des excédents de recettes du budget ordinaire. En 1871, les forêts de la liste civile servirent de gage à une avance consentie par la Banque de France. Déjà, quelques mois auparavant, M. Clément Laurier avait eu l'idée, à l'occasion d'une autre avance, de donner en garantie à la Banque le revenu des postes. Mais M. Magne avait empêché la réalisation de ce projet, en rappelant tous les inconvénients attachés à la multiplicité des budgets et en représentant que la constitution d'un gage est toujours le signe d'un crédit mal assuré, qu'un débiteur riche et honnête emprunte sur le seul renom de sa solvabilité et de sa bonne foi. Sage conseil qui fait également honneur à celui qui l'a donné et à ceux qui l'ont suivi dans l'état critique où se trouvait alors la France!

Le budget sur ressources spéciales, créé en 1862 et conservé dans nos lois annuelles de finances, semblerait également, si on ne s'attachait qu'à son titre, continuer la tradition des spécialisations de recettes. Ce budget est mal dénommé. Il est exclusivement consacré à certaines opérations que l'État accomplit, en quelque sorte, à titre de trésorier et pour le compte d'autrui. Les dépenses y sont subordonnées aux recettes et conservent toujours avec elles une complète égalité. Il comprend principalement les recettes et dépenses des départements qui, bien que votées par les conseils généraux, restent, — sans qu'on sache trop pour quelle raison, — incorporées dans le budget général. On y porte également, en recette et en dépense, la partie des contributions directes perçue pour le compte des communes. On y fait entrer enfin les fonds perçus au moyen de centimes additionnels à ces mêmes contributions, pour des secours spéciaux à l'agriculture, pour les non-valeurs résultant des remises ou modérations, pour les réimpositions nécessitées par les décharges ou réductions, pour le service de l'assistance hospitalière en Algérie, etc. : « Ce sont là, disait l'exposé des motifs du budget de 1863, des recettes et des dépenses qui ne figurent véritablement que pour ordre au budget. Il faut les en séparer sans les soustraire au contrôle législatif, si on veut se faire une idée exacte et précise des ressources réelles de l'État ». M. Fould, à qui est due la création du budget sur ressources spéciales, paraissait y voir surtout un moyen de dissimuler l'accroissement constant des budgets. Aussi M. Thiers s'est-il élevé au début contre cette innovation qu'il jugeait contraire au principe de l'unité. Le budget spécial n'en a pas moins été maintenu parce que son institution répondait à une idée logique et vraie.

Un nouveau budget spécial a fait son apparition dans nos lois de finances depuis 1887. Il comprend, sous le nom de services spéciaux du Trésor, les annuités dues aux Compagnies de chemins de fer pour garantie d'intérêts et affecte à ce service des obligations à court terme. La création de ce budget a sa raison d'être dans la nature particulière des opérations qui y sont inscrites. On sait, en effet, que les sommes payées à titre de garantie constituent, non des dépenses définitives de l'État, mais des avances remboursables par les Compagnies. Toutefois, pour que

leur inscription à un compte spécial fût complètement à l'abri de la critique, il faudrait que le solde débiteur des Compagnies ne s'accrût pas d'année en année et que les remboursements devinssent une réalité actuelle au lieu de rester une éventualité éloignée. Or, l'effet des conventions de 1883 a été de mettre la plupart des Compagnies pour une période indéterminée dans la nécessité de recourir à la garantie de l'État[1].

Les budgets annexes rattachés pour ordre au budget de l'État ne constituent pas plus que le budget sur ressources spéciales une dérogation au principe de l'unité. Ce sont les budgets d'établissements déterminés, possédant des ressources qui leur sont propres et ayant une personnalité distincte de celle de l'État. Ils sont votés en même temps et de la même manière que le budget général ; mais ils n'ont de commun avec lui que les bénéfices qu'ils lui versent et les subventions qu'ils reçoivent de lui ; les opérations auxquelles ils donnent lieu font l'objet de comptabilités distinctes. Les établissements dont le budget est ainsi rattaché pour ordre sont aujourd'hui, en France : le service des monnaies et médailles, la Caisse d'épargne postale, l'Imprimerie nationale, la Légion d'honneur, la Caisse des invalides de la marine, l'École centrale des arts et manufactures, les chemins de fer de l'État. On remarquera que cette énumération ne comprend pas la Caisse des dépôts et consignations, à laquelle le législateur a voulu constituer une indépendance particulière (V. CAISSE DES DÉPÔTS)[2].

Il ne faut pas confondre l'unité budgétaire avec la centralisation et, sous prétexte de réaliser cette unité, tendre à concentrer tous les services entre les mains de l'État. De ce que toutes les dépenses de l'État doivent être comprises dans le même budget, il ne s'ensuit pas que toutes les sommes employées dans un intérêt général doivent être considérées comme des dépenses de l'État. L'État n'est pas économe de sa nature ; quand il se charge directement d'un service, on peut affirmer presque à coup sûr que la dépense de ce service augmentera. Quand il prend à son compte l'actif et le passif des établissements hospitaliers et de bienfaisance, comme il l'a fait un instant chez nous de 1794 à 1796, il crée une regrettable confusion de comptes et accepte une dette perpétuelle en échange de ressources bien vite dissipées. Quand, au lieu de donner à des caisses spéciales de retraite les moyens de vivre et de se développer en laissant à chacune d'elles son indépendance, il absorbe leur avoir et assume leurs charges, comme il l'a fait en 1853, il contracte une obligation dont personne ne peut mesurer exactement l'étendue. Quand il enlève des budgets locaux pour les prendre à sa charge, les dépenses d'un grand service comme l'instruction primaire, il réalise une opération dont le principe peut être discuté, mais dont les conséquences onéreuses ne sont guère contestables. On peut même aller plus loin et se demander si certains établissements, aujourd'hui fondus dans la puissante unité de l'État, ne pourraient pas être avantageusement constitués au rang d'unités distinctes, vivant et agissant sous la tutelle et le contrôle de l'administration. L'autonomie des lycées n'existe plus guère que de nom ; ne vaudrait-il pas mieux qu'elle fût effective ? Le même régime ne pourrait-il pas être appliqué, en tout ou en partie, aux facultés, aux établissements d'enseignement des arts ? Tant que l'État subvient directement aux dépenses, personne ne se fait scrupule de tirer sur la caisse du Trésor. Dès que des économies, au lieu de profiter à l'État, peuvent être conservées par l'établissement qui les a faites et employées au mieux de ses intérêts, chacun s'ingénie à dépenser le moins possible. Les sommes mises en réserve servent à payer des dépenses qui tôt ou tard retomberaient à la charge du budget. En outre, des dons et des legs viennent enrichir des établissements doués de la capacité civile. Les services sont ainsi mieux gérés et à moins de frais. Mais pour que ce système puisse fonctionner avec succès, une condition est nécessaire. Il faut que l'autonomie des établissements soit garantie par l'institution d'un conseil plus ou moins indépendant chargé d'exercer sur leur administration une action vigilante et un contrôle rigoureux. Ce régime est celui des établissements hospitaliers et de bienfaisance. La Caisse des dépôts lui doit le crédit exceptionnel dont elle jouit. [illegible]

1. Les comptes du Trésor comprennent [illegible] ritimes, etc. Plusieurs comptes spéciaux ont disparu récem- [illegible] dont les soldes ont été inscrits parmi les suivantes du Trésor.

2. Plusieurs services ont successivement disparu de la liste des budgets annexes. Nous citerons notamment le ser- [illegible] primée en 1868, enfin le service des chancelleries diplomatiques et consulaires dont les recettes et les dépenses sont maintenant incorporées dans le budget, en vertu de la loi [illegible]

Parmi les budgets annexes, celui de la Caisse d'épargne [illegible]

ment appliqué aux chemins de fer de l'État ; il le serait sans doute à la Caisse des musées, si elle venait à être créée. A la condition d'être employé avec mesure et discernement, il peut donner d'utiles résultats.

18. Du budget extraordinaire. — Budgets extraordinaires de la guerre et de la paix ; — budgets de liquidation. — Budgets faussement qualifiés d'extraordinaires. — Différents modes d'établissement des budgets extraordinaires. — Crédits extra-budgétaires en Belgique.

De toutes les dérogations à la règle de l'unité, la plus grave comme la plus fréquente est celle qui consiste dans l'ouverture d'un budget extraordinaire. Ce nom — ou celui de budget sur ressources extraordinaires qui lui a succédé dans notre langue officielle — a été appliqué à des objets très divers.

Quand le traité qui met fin à une guerre attribue à la nation victorieuse, en manière de dépouilles opimes, des contributions et une indemnité de guerre imposées à la nation vaincue, il est naturel que les deux États prennent des dispositions spéciales, l'un pour régler l'emploi des ressources que la victoire lui apporte, l'autre pour établir le compte de ses pertes et déterminer les moyens de les réparer. On ne peut reprocher à Napoléon d'avoir constitué un Domaine extraordinaire à l'aide des tributs que ses armes victorieuses imposaient à l'Europe ; on ne peut davantage lui reprocher d'avoir fait un mauvais usage de ces ressources, puisqu'il apportait dans leur gestion l'esprit d'étroite surveillance et de rigoureuse économie qui a caractérisé toute sa politique financière. On peut seulement regretter, à un point de vue théorique, qu'il ait disposé seul et sans le concours des représentants de la nation de ces millions qui étaient le prix du sang français[1]. A l'inverse, la Restauration et, après elle, l'Assemblée nationale de 1871 ne sauraient être blâmées pour avoir créé l'une, le budget extraordinaire de 1816[2], l'autre, le compte de liquidation de 1872, destinés tous deux à la triste tâche de solder les charges de l'invasion.

Il existe une autre catégorie de budgets extraordinaires : ce sont ceux qu'on a appelés les budgets extraordinaires de la paix et qui méritent doublement ce nom, d'abord parce qu'ils sont créés en vue des besoins de la paix, ensuite parce qu'ils supposent que la paix durera toujours ou qu'elle est assurée pour longtemps. Le rôle de ces budgets, alimentés par des fonds d'emprunt, est de fournir les ressources nécessaires pour perfectionner, compléter et refaire l'outillage matériel du pays. Ils sont employés à construire des routes, des canaux, des ports, des chemins de fer. L'idée sur laquelle ils se fondent est que les générations futures doivent supporter les charges de dépenses dont elles sont appelées à profiter autant et plus que la génération présente ; théorie qui n'est pas complètement juste, puisque les ouvrages créés ne doivent avoir, en général, qu'une durée limitée et qu'on fait ainsi peser sur l'avenir une charge perpétuelle en échange d'un service temporaire[1]. Mais, si le principe est contestable, c'est surtout dans l'application que se révèlent ses dangers. M. d'Audiffret, au Sénat du second Empire, qualifiait le budget extraordinaire de budget du luxe national. Les dépenses de luxe entraînent les États, comme les particuliers, sur le chemin de la prodigalité. On commence par emprunter tout ce qu'on peut emprunter ; puis, les appétits étant surexcités par l'aliment qu'on leur donne, on arrive à dépenser plus qu'on n'a emprunté ; on ne s'arrête pas aux travaux qui peuvent rendre de vrais services ; on entreprend des ouvrages d'une utilité plus que douteuse, sans songer qu'on lègue à l'avenir, avec des charges d'emprunt, des dépenses d'entretien et d'exploitation qui ne sont guère moins onéreuses. Les emprunts succèdent aux emprunts et, les mécomptes aidant, on se trouve, à la fin, bien loin de la limite qu'on s'était tracée à l'origine. On a dissipé l'épargne de la nation et les réserves de son crédit pour ce que Montesquieu appelle des besoins imaginaires. « Les besoins imaginaires, dit-il, sont ce que demandent les passions et les faiblesses de ceux qui gouvernent, le charme d'un projet extraordinaire, l'envie malade d'une vaine gloire et une certaine impuissance d'esprit contre les fantaisies » Et, un peu plus loin, Montesquieu ajoute : « Il n'est pas inouï de voir des États hypothéquer leurs fonds pendant la paix même et employer, pour se ruiner, des moyens qu'ils appellent extraordinaires et qui le sont si fort que le fils de famille le plus dérangé les imagine à peine ».

D'autres fois, le budget extraordinaire sert à marquer une séparation avec un passé dont on établit la liquidation. Tel a été le but

1. Mollien, dans ses Mémoires, t. III, p. [illegible] et suivantes, constate l'impopularité qui s'attachait au Domaine extraordinaire. Tout en défendant Napoléon contre les accusations injustes dont son administration était l'objet, il fait cependant lui-même une critique fort juste.

2. Le budget extraordinaire comprend les charges extraordinaires résultant des traités et conventions du 20 novembre et les recettes extraordinaires destinées à les acquitter. (Loi du 28 avril 1816, art. 17.)

1. Cette considération justifie le système d'emprunts amortissables par annuités créé par la loi du 11 juin 1878. L'accueil peu favorable que les nouvelles rentes ont rencontré de la part du public ne détruit en rien la justesse de l'idée.

de la Caisse de l'extraordinaire créée par un décret du 19 décembre 1789 et destinée « à payer les créances exigibles et arriérées et à rembourser les capitaux de toutes les dettes dont l'Assemblée nationale décrétait l'extinction ».

On voit enfin des budgets extraordinaires dont la création n'est motivée ni par une guerre heureuse ou malheureuse, ni par l'adoption d'un vaste programme de travaux publics, ni par la liquidation d'un régime passé. Ils sont destinés à servir d'alléges et à recevoir le trop plein d'un budget ordinaire dont les ressources sont insuffisantes. Ces budgets-là ne sont extraordinaires que de nom; une fois entrés dans la pratique des gouvernements et des Assemblées, ils se représentent d'année en année avec une déplorable régularité. Ils ne sont qu'une des formes du déficit.

Ils trouvent cependant des défenseurs. Empruntant à l'industrie son langage qu'on interprète avec plus ou moins d'exactitude, on prétend que le budget ordinaire n'est qu'un budget d'exploitation, qu'il doit comprendre exclusivement les dépenses ayant un caractère annuel; que les autres dépenses, procurant un accroissement au capital de la nation, doivent être portées au budget extraordinaire qui fait ainsi l'office d'un compte de premier établissement. On verra aux mots FORTUNE DE L'ÉTAT et COMPTABILITÉ PUBLIQUE combien est fertile en illusions la confusion qui s'établit, trop souvent, entre le patrimoine de l'État et celui de la nation.

Bornons-nous ici à reproduire l'éloquente réfutation que M. Thiers opposait en 1865 à la théorie que nous venons d'exposer: « Qu'est-ce que nous voyons faire tous les jours dans les établissements industriels? Nous voyons une chose que la loi condamne; nous voyons créer des dividendes fictifs. Comment? En ajournant des dépenses ordinaires, en les qualifiant faussement d'extraordinaires, en les mettant ainsi à ce qu'on appelle le compte du capital, c'est-à-dire au compte de l'avenir. Et tandis qu'il aurait fallu, si l'on est un établissement de métallurgie, renouveler son matériel, rajeunir son outillage, afin de les mettre au niveau de la science du temps; tandis qu'il aurait fallu, si l'on est une compagnie minière, renouveler sans cesse ses galeries et ses fosses; tandis qu'il aurait fallu, si l'on est une compagnie de chemins de fer, renouveler la voie et les gares, toutes choses qui constituent des dépenses importantes, se reproduisant sans cesse et considérées par tous les hommes d'expérience comme ordinaires parce qu'elles sont permanentes; tandis qu'il aurait fallu pourvoir chaque année à ces dépenses, chaque année les porter en compte, parce qu'elles sont à recommencer chaque année, on les reporte à l'avenir et l'on se crée ainsi ces dividendes fictifs que la loi condamne. Eh bien! est-ce qu'on veut que ces abus coupables qui se sont introduits dans la comptabilité de beaucoup d'établissements industriels s'introduisent dans celle de l'État? Non. Il faut appeler ordinaire ce qui est ordinaire et ne pas appeler accidentelles et passagères des dépenses véritablement permanentes, des dépenses qui devront durer encore soixante ou quatre-vingts ans. Et c'est ainsi qu'on essaye d'établir l'équilibre dans le budget de l'État! C'est un faux équilibre duquel il est urgent de sortir ».

Ainsi, les budgets extraordinaires n'ont de raison d'être que quand ils sont imposés par la nécessité ou justifiés par une utilité incontestable. Quand ces budgets existent, ils ne doivent pas échapper aux règles auxquelles obéissent les budgets ordinaires. Ils doivent être établis pour une durée limitée et ne dépenser que dans la limite des crédits qui leur sont accordés. Ils doivent se présenter en équilibre et se régler de même; le mieux est encore de comprendre leurs dépenses et leurs ressources dans le cadre du budget annuel.

C'est ce dernier système qui a été appliqué par la monarchie de Juillet aux budgets extraordinaires inaugurés en 1833 et renouvelés d'année en année jusqu'à la fin du règne. Les budgets extraordinaires du second empire, de 1862 à 1870, formèrent au contraire des unités distinctes. Ceux de 1879 et 1879 et des années suivantes n'ont guère été que des budgets de dépenses à découvert ou couvertes après coup soit par des émissions de rentes amortissables, soit par d'autres ressources. Pendant les trois périodes, des décrets ou ordonnances ont suffi pour reporter les crédits d'un exercice à l'autre. La loi du 29 juillet 1881 a supprimé cette faculté.

En Belgique, les dépenses extraordinaires ont fait longtemps l'objet de crédits spéciaux qui ne se rattachaient à aucun budget; en 1883, M. Graux, ministre des finances, déclarait à la Chambre qu'il existait ainsi plus de 137 millions de crédits ouverts et non dépensés et que le plus ancien de ces crédits remontait au 8 septembre 18[illegible]9.

19. Différentes sortes de budgets rectificatifs. Crédits extraordinaires supplémentaires, complémentaires; leur influence sur l'équilibre. — Crédits pour dépenses imprévues

Les budgets rectificatifs ont, eux aussi, leur importance au point de vue de l'équilibre

budgétaire. Ici encore, on comprend sous une dénomination commune des budgets de nature très différente. On a parfois donné le nom de budget rectificatif au nouveau projet qu'un ministre présente avant le vote des Chambres pour remplacer un projet antérieur ne répondant plus à la pensée du gouvernement. Cette appellation est inexacte. Le budget rectificatif est celui qui est voté pendant l'exercice à l'effet de modifier le budget en cours d'exécution. Les changements à apporter aux premières prévisions peuvent être la conséquence d'événements politiques survenus depuis le vote de la loi de finances. C'est ainsi que des budgets rectificatifs ont marqué les dates de nos révolutions : 1814, 1815, 1830, 1848, 1871. Comme ces budgets reprennent à nouveau tout l'œuvre du budget primitif, ils ne dérogent pas au principe de l'unité.

Nous avons vu qu'en Italie l'objet principal du budget rectificatif est de rattacher les reliquats actifs et passifs des exercices clos aux recettes et aux dépenses du budget de prévision. Ce budget ne porte atteinte à la règle de l'unité qu'à cause de l'importance des restes qu'il absorbe. Enfin, sous le premier Empire, dans les premières années de la Restauration et plus tard, de 1834 à 1852 et de 1863 à 1870, des budgets rectificatifs ont été votés chaque année en vue de remanier, d'après les besoins constatés au cours de l'exercice, les prévisions du budget primitif. C'est surtout sous le second Empire que se sont révélés les vices de ce système. La perspective du budget rectificatif était pour les services une incitation à la dépense; elle nuisait même parfois à la sincérité du budget primitif. Le gouvernement ne demandait aux Chambres qu'une partie des sommes qui lui étaient nécessaires, avec l'espoir d'obtenir du budget rectificatif un complément de crédit. Les dépenses de ce dernier budget n'étaient couvertes, en général, que par des annulations de crédits qui conservaient jusqu'à la clôture de l'exercice un caractère problématique. L'équilibre se trouvait donc sérieusement compromis et c'est avec raison que ce système a été définitivement abandonné en 1871.

Chez nous, l'équilibre du budget peut être encore troublé, soit par les crédits supplémentaires ou extraordinaires nés au cours de l'exercice, soit par les crédits complémentaires nés après sa clôture. Le législateur a donc pris soin de fixer les conditions dans lesquelles ces crédits pourraient être ouverts.

Les règles relatives aux crédits supplémentaires et extraordinaires ont d'abord été édictées par la loi du 16 septembre 1871, — la même qui a rétabli le vote par chapitre et supprimé la faculté de virement d'un chapitre à l'autre; — elles ont ensuite été complétées par une loi en date du 14 décembre 1879.

Celle-ci commence par confirmer, dans son article premier, le principe déjà posé par la loi de 1871, d'après lequel les crédits supplémentaires et extraordinaires ne peuvent être accordés qu'en vertu d'une loi; elle donne ensuite la définition des deux natures de crédits.

« Art. 2. Les crédits supplémentaires sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service.

Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi ».

On conçoit que le besoin d'un crédit nouveau puisse se révéler pendant l'intervalle des sessions parlementaires. Dans le cas de prorogation normale, — c'est-à-dire lorsque la Chambre des députés n'est ni dissoute ni ajournée, — des crédits supplémentaires et extraordinaires peuvent être ouverts par décrets, sous la double condition que ceux-ci soient rendus en Conseil d'Etat et qu'ils aient été délibérés et approuvés en conseil des ministres. Mais ces crédits n'ont qu'un caractère provisoire; les décrets qui les ont créés doivent être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

Ces diverses règles étaient déjà contenues dans la loi de 1871; la loi de 1879 ajoute que les décrets indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés[1].

De plus, les crédits supplémentaires ne peuvent être accordés que pour des services déterminés. La nomenclature de ces services avait été arrêtée une fois pour toutes par la loi de 1871; la loi de 1879 a décidé qu'elle serait annexée chaque année à la loi de finances.

Enfin, la même loi interdit d'ouvrir par décret des crédits extraordinaires ayant pour objet la création d'un service nouveau.

Les crédits complémentaires sont ceux qui sont nécessités par les dépassements de crédits reconnus après la clôture de l'exercice. Quelles que soient les précautions prises pour renfermer les dépenses dans les limites

1. Cette dernière règle avait déjà été édictée par les lois des 18 juillet 1836 et 10 mai 1838.

des crédits législatifs, il peut arriver soit que la dépense d'un service ordonnée par la loi de finances ne puisse être connue que postérieurement à son exécution, soit qu'une dépense soigneusement restreinte au chiffre du crédit qui lui est alloué vienne à être accrue au delà de ce chiffre par des opérations diverses qui ne pouvaient être prévues au moment de l'ordonnancement. Jusqu'à ces derniers temps, ces excédents de dépenses étaient régularisés par des crédits, — véritables bills d'indemnité, — accordés par la loi de règlement. On a pensé avec raison que cette loi était séparée par un trop grand intervalle de temps des faits qui avaient pu motiver l'augmentation des dépenses. La loi du 25 janvier 1889, dont il a été déjà question à propos de la clôture de l'exercice, a décidé qu'à l'avenir les régularisations de l'espèce feraient l'objet d'une loi spéciale. En effet, les délais accordés pendant la seconde année de l'exercice s'arrêtent :

Au 30 juin, pour l'autorisation et la régularisation par des crédits supplémentaires des dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services;

Au 31 juillet, pour les opérations de régularisation nécessitées par les erreurs d'imputation, par le remboursement des avances ou cessions que les ministères se font réciproquement, par les reversements de fonds à rétablir au crédit des ministres ordonnateurs, par la régularisation des traites de la marine et des colonies et par le versement à la Caisse des gens de mer ou à la Caisse d'épargne postale du parfait payement des allocations des états-majors et équipages embarqués hors des mers d'Europe.

Pour que l'équilibre du budget ne soit pas détruit par les faits postérieurs à son établissement, on essaye quelquefois de prévoir l'imprévu et de chiffrer, dans le budget même, le montant des crédits à ouvrir ultérieurement. Ce système, suivi dans les budgets de la Révolution et du premier Empire, n'est plus appliqué en France qu'aux budgets des départements et des communes; mais il est encore en usage dans la plupart des autres États. En Angleterre, en Suisse, en Norvège et en Russie, les sommes allouées pour dépenses imprévues sont réunies dans un crédit général et unique. En Belgique, au contraire, elles font l'objet de crédits distincts pour chaque service ministériel. En Italie, en Hollande et en Suède, on combine les deux méthodes, en accordant simultanément un crédit général et des crédits spéciaux par services.

Il ne semble pas qu'on doive regretter l'absence de réserves de cette nature dans notre budget général. Les crédits pour imprévu sont un stimulant plutôt qu'un frein à l'augmentation des dépenses et il est permis de douter de leur efficacité pour limiter le montant des crédits additionnels.

20. Rapports de l'unité avec les autres caractères du budget.

Il est aisé de voir, par cet exposé, quelle est l'importance de l'unité budgétaire. On peut dire que, jusqu'à un certain point, elle confond et résume en elle tous les autres caractères du budget. Parmi les particularités que nous avons signalées dans les chapitres précédents, il en est plusieurs, comme les douzièmes provisoires, les votes *on account*, le fonds consolidé, les reliquats actifs et passifs, qui dérogent à la règle de l'unité en même temps qu'à l'une des autres règles. Et réciproquement, on peut soutenir avec non moins de vérité que la limitation des dépenses reste sans portée si les services peuvent se créer des ressources en dehors des crédits qui leur sont alloués; qu'un budget n'est pas réellement public, si les recettes n'y figurent que pour leur produit net et si les frais de perception ne sont pas compris dans les dépenses; qu'un budget n'est pas préalable s'il doit être profondément modifié au cours de son exécution, soit par un budget rectificatif, soit par des crédits extraordinaires ou supplémentaires; enfin, que le budget cesse d'être annuel quand il est ouvert, concurremment avec lui, des budgets extraordinaires ou des crédits spéciaux dont la durée se prolonge au delà du terme de l'exercice.

Après avoir défini l'unité, montré ses avantages et déterminé ses conditions, il nous reste à voir comment elle s'établit et se conserve dans les diverses phases que traverse successivement le budget : dans sa préparation, dans sa discussion, dans son exécution et dans son règlement.

VIII. LE MINISTRE DES FINANCES ET LE BUDGET.

21. Préparation du budget. — Système américain et système anglais. — Rôle du ministre des finances dans la formation du budget des dépenses et dans la détermination des voies et moyens. — Évaluation des recettes; règle de l'antépénultième; majorations. — Balance du budget; budget en équilibre.

C'est au pouvoir exécutif qu'incombe en général le soin de préparer le budget. Lui seul possède tous les éléments nécessaires à l'appréciation exacte des besoins et des ressources de l'État. En même temps, comme il représente en face des majorités changeantes

des assemblées les intérêts permanents de la nation, il semble plus apte que ces dernières à mettre de l'ordre dans ses desseins et à persévérer dans la politique financière jugée la meilleure. Nous verrons bientôt que les prérogatives du gouvernement en matière budgétaire ne sont nulle part plus étendues, nulle part mieux respectées qu'elles ne le sont en Angleterre, chez le peuple parlementaire par excellence. Les États-Unis, au contraire, sont le seul pays où le budget soit l'œuvre exclusive des assemblées électives. Le secrétaire du Trésor rend annuellement compte au Congrès de l'état des finances; mais la préparation du budget est confiée à deux comités permanents de la Chambre des représentants : celui des voies et moyens et celui des dépenses. Ces comités, qui offrent une grande analogie avec nos commissions, sont composés chacun de neuf membres désignés par le président de la Chambre. Les ministres peuvent y être appelés, y faire des propositions de vive voix ou par écrit, y fournir les explications ou documents qui leur sont demandés. Mais, en aucun cas, il ne sont admis à défendre leurs idées au Congrès où l'on sait qu'ils n'ont pas entrée. Ils ne communiquent avec les Chambres que par l'intermédiaire des présidents de commissions et le ministre des finances est placé à cet égard dans la même situation que ses collègues. Ce système amène de fréquents conflits : il a, de plus, l'inconvénient de détruire entièrement, en matière budgétaire, la responsabilité du gouvernement. Il peut paraître singulier que le pays constitutionnel où le pouvoir exécutif semble le plus solidement constitué soit en même temps celui où il a le moins d'influence sur l'acte le plus important de la législature. La contradiction n'est cependant qu'apparente. Chez tous les peuples libres, le droit de voter les subsides et d'en régler l'emploi appartient, en principe, aux représentants de la nation. Dans les pays comme l'Angleterre, où le gouvernement parlementaire est dans les mœurs encore plus que dans les institutions, où le ministère n'est qu'une délégation de la majorité préposée à l'exercice du pouvoir, où le chef de chaque parti est alternativement leader de l'opposition ou premier ministre, où le premier ministre est généralement premier lord de la Trésorerie, on conçoit que le Parlement prenne pour guide de ses décisions en matière financière le cabinet qui représente ses idées et qui possède sa confiance. Dans un pays au contraire où l'exécutif est constitué vis-à-vis du pouvoir législatif dans un état d'indépendance à peu près complète, il est naturel que les assemblées électives exercent avec un soin jaloux les prérogatives qui leur sont propres.

Nous avons eu en France, sous la Convention et surtout sous le Directoire, des budgets qui, suivant l'usage américain, étaient établis par les assemblées. On ne peut pas dire que l'application de ce système ait coïncidé avec une période d'ordre financier et de prospérité publique.

Le budget, ailleurs qu'aux États-Unis, est l'œuvre du gouvernement tout entier. Toutefois, c'est le ministre des finances qui joue le rôle principal dans sa préparation. « Chaque année, dit l'article 31 du décret du 31 mai 1862, les différents ministres préparent le budget de leur département respectif. Le ministre des finances centralise ces budgets et y ajoute celui des recettes pour compléter le budget général de l'État ». Ce texte ne donne qu'une idée incomplète des attributions qui incombent au ministre des finances. Il ne se borne pas à recevoir des mains de ses collègues un budget de dépenses tout fait; il examine et discute leurs propositions et son rôle n'est pas toujours facile, surtout quand il n'a pas, avec le titre de chef du cabinet, la direction effective de la politique. M. Gladstone l'a comparé à un homme qui s'est engagé à travers une forêt épineuse en tenant en équilibre les deux plateaux d'une balance et qu'à chaque pas assaillent des larrons, qui sont ses collègues et ses amis; son honneur est d'achever son périlleux voyage, en conservant son fardeau intact.

Quand le ministre des finances a déterminé, d'accord avec ses collègues, les besoins des différents services, sa tâche personnelle commence; il doit faire choix des ressources qui alimenteront son budget. Il se défiera, s'il est sage, de ces programmes ambitieux qui, sous prétexte de progrès, ne tendent à rien moins qu'à bouleverser de fond en comble le système des impôts. Il sait que les grandes réformes ne se réalisent que lentement; qu'elles exigent une longue suite d'efforts persévérants et que le temps ne ratifie jamais ce qui a été fait sans lui. Il sait aussi que les impôts les moins lourds sont souvent ceux auxquels on est habitué et qui sont en quelque sorte entrés dans les mœurs. Il n'abandonnera pas des ressources connues et éprouvées pour des hypothèses d'une réalisation problématique; et c'est surtout dans les moments difficiles qu'il s'abstiendra de faire des expériences, souvent aussi nuisibles à la prospérité du pays qu'à l'équilibre du budget. En même temps il aura toujours l'œil ouvert sur les opérations de la fraude et proposera les lois nécessaires pour défendre le produit de l'impôt contre ses manœuvres.

Après avoir déterminé les voies et moyens, il faut en évaluer le produit, afin d'établir la balance du budget. Comme il n'existe dans les pays où le produit des impôts n'est pas affermé (V. Ferme) qu'un petit nombre de contributions dont le montant soit déterminé à l'avance, le ministre se trouve entre deux écueils. Ses prévisions sont-elles trop élevées, elles exposent l'Etat à des mécomptes qui inquiètent l'opinion et impressionnent défavorablement le crédit; trop faibles, elles éveillent l'espoir des plus-values et encouragent l'augmentation des dépenses. D'un autre côté, si habile que soit le ministre, il lui est impossible de prévoir plus d'un an à l'avance[1] la marche que prendront les événements et le courant que suivront les fluctuations de la fortune publique. Plusieurs méthodes s'offrent à lui. Il règlera ses prévisions ou sur les faits les plus récents, c'est-à-dire sur les résultats du dernier exercice clos, ou sur les résultats d'une année composée plus ou moins arbitrairement; c'est ce procédé qui a été le plus généralement suivi chez nous; on lui a donné le nom barbare et assez impropre de règle de l'antépénultième[2]. Ou bien encore, il tiendra compte dans ses calculs de la progression naturelle des recettes en déterminant le coefficient de cette progression d'après l'expérience d'une période plus ou moins longue; c'est ce qu'on appelle le système des majorations. Il peut enfin combiner ces deux méthodes, en faisant choix de l'une ou de l'autre suivant la nature des impôts. De ces divers systèmes, aucun n'est complètement satisfaisant; aucun n'est absolument mauvais, à la condition d'être appliqué avec sincérité. On ne saurait méconnaître toutefois que la règle de l'antépénultième, consacrée chez nous par une longue tradition, a l'avantage d'enlever aux évaluations tout caractère arbitraire.

Celles-ci, une fois arrêtées, sont rapprochées des prévisions de dépenses. Si les unes et les autres se balancent exactement, le résultat n'est qu'à moitié satisfaisant. Non seulement il est à présumer que les crédits alloués seront presque intégralement dépensés, mais encore faut-il compter avec les besoins nouveaux qui surgiront au cours de l'exercice et qui ne seront que rarement couverts au moyen des annulations de crédits et des plus-values de recettes. Un budget présenté simplement en équilibre court grand risque de se régler en déficit.

22. Budget en déficit. — Moyens imaginés pour couvrir ou masquer l'insuffisance des recettes. — Banqueroute ; altération des monnaies, retranchements de quartiers, papier-monnaie. — Anticipations, aliénations de revenus ; obligations à court terme. — Équilibre fictif. — Imputation sur les découverts du Trésor. — Report d'excédents. — Emprunt. — Réduction des dépenses. — Création de nouvelles recettes.

Si la balance fait ressortir une insuffisance de recettes, le tourment du ministre sera plus ou moins grand suivant les exigences des pays et des époques. En Espagne et en Autriche, on se soucie médiocrement de ce résultat qui est passé à l'état d'habitude. En Angleterre, en Belgique et en Hollande, on attache moins d'importance aux prévisions qu'aux résultats définitifs et on attend, pour aviser aux mesures à prendre, que l'insuffisance prévue soit devenue un déficit réel. Dans d'autres pays — la France est du nombre — on se résigne difficilement, encore que ce soit quelquefois la méthode la plus sincère et la moins mauvaise, à présenter le budget en déficit. Alors c'est dans le choix des moyens à adopter pour couvrir ou pour masquer l'insuffisance des recettes que le ministre des finances déploie toutes les ressources de son ingéniosité, ou qu'il donne la mesure de la fermeté de son esprit et de la rectitude de ses doctrines.

L'ancien régime trouvait dans la banqueroute[1] un moyen héroïque de sortir d'embarras. Sa forme la plus ancienne a été l'altération des monnaies[2]. Ensuite son procédé habituel a été la suppression des quartiers de rentes. Les États civilisés ont heureusement renoncé à ces moyens. Tous savent aujourd'hui le prix qui s'attache au crédit, et ils se font un égal scrupule de manquer à leurs engagements et de tromper sur leur marque. Cependant, à une époque voisine de la nôtre, l'abus du papier-monnaie (V. Papier-monnaie)

1. [illegible]

2. [illegible] exemple, dont la préparation a commencé dès les derniers [illegible] tions.

1. [illegible] du Conseil des finances, jugeait alors la banqueroute, — la banqueroute générale et sans exception, — préférable à tout autre parti. Les raisons qu'il donne à l'appui de son opinion sont curieuses. Elles ne prouvent pas en faveur de la solidité de son jugement.

2. L[illegible] rehaussées de plus d'un dixième lors de la refonte générale [illegible] après la mort de Colbert. La refonte opérée par Calonne, en 1786, fut inspirée par des idées économiques plus justes (V. Calonne.)

a renouvelé, en les exagérant encore, les désastreux effets du faux monnayage.

Les anticipations et les aliénations de revenus offraient aux financiers du temps passé une autre ressource qui est encore exploitée de nos jours par les gouvernements orientaux. Pour parer à l'insuffisance d'une année, on engageait les revenus des années suivantes; bien plus, on battait monnaie avec ces recettes en expectative, en vendant à des traitants le droit de les percevoir à l'échéance; les premiers actes des ministres éclairés avaient presque toujours pour but de dégager les revenus du roi des aliénations consenties par leurs prédécesseurs. Ces procédés ont disparu, grâce à l'annualité des budgets et à la spécialité des exercices. Toutefois on a établi, sous le nom d'obligations à court terme, un système d'emprunts qui n'est pas sans offrir quelque analogie avec les anciennes anticipations [1].

Nous ne parlerons pas de la méthode qui consiste à s'ingénier dans le calcul des prévisions de recettes et de dépenses jusqu'à ce qu'on obtienne un équilibre fictif; ce n'est qu'un moyen de faire illusion aux autres et à soi-même.

Couvrir l'insuffisance au moyen des ressources de la dette flottante, ou encore l'imputer sur les découverts du Trésor, c'est faire, dans une langue qui n'est pas à la portée de tout le monde, l'aveu pur et simple du déficit.

Se souvenir que parmi les budgets non réglés, il en est un ou plusieurs qui se soldent en excédent et appliquer cette ressource au budget en préparation, ce n'est pas sans doute augmenter le découvert, mais c'est renoncer à l'atténuer, ce qui revient à peu près au même.

Tous ces moyens ne sont que des expédients. Le succès momentané qu'ils obtiennent en général n'est pas le moindre de leurs dangers. « On n'appelle plus parmi nous un grand ministre, disait Montesquieu, celui qui est le sage dispensateur des revenus publics, mais celui qui est homme d'industrie et qui trouve ce qu'on appelle des expédients ».

L'ordre financier, une fois troublé, ne se rétablit pas du premier coup. Aussi les ministres les plus sages ont-ils été réduits parfois à user eux-mêmes d'expédients. Ils ne l'ont fait qu'avec la ferme volonté d'abandonner au plus tôt des procédés dont ils signalaient, les premiers, les défectuosités et les inconvénients.

Les véritables moyens d'équilibrer un budget en déficit sont l'emprunt, la réduction des dépenses ou l'augmentation des recettes.

L'emprunt s'impose comme une nécessité lorsque les proportions de la dette flottante menacent de créer des embarras au Trésor. On consolide alors une partie de cette dette au moyen d'une émission de rentes dont les propositions du ministre des finances déterminent la nature, la forme, l'heure et le montant. Mais l'emprunt ne saurait être considéré comme une ressource normale et permanente pour le budget. Un particulier qui emprunterait tous les ans pour assurer son existence marcherait à la ruine. Il en est de même des États.

La diminution des dépenses doit être l'objet des soins constants d'un bon ministre des finances. Mais elle ne peut être que le prix de longues recherches et d'efforts patients. Si l'on n'y recourt que sous l'aiguillon de la nécessité, cette ressource risque fort de ressembler à celle que Calonne espérait trouver dans les abus. Les dépenses les plus exagérées et les moins utiles sont souvent celles qui trouvent les défenseurs les plus passionnés et on en vient alors à ces « sottes économies », pour emprunter le langage de M. Thiers, qui consistent à *torturer* les services et quelquefois à les désorganiser, pour n'obtenir finalement aucune réduction sérieuse de dépenses ». Il y a d'ailleurs des économies qui ne peuvent être réalisées que moyennant une augmentation temporaire de dépenses: par exemple, la réduction des cours et tribunaux nécessiterait le remboursement de la valeur d'un certain nombre d'offices de greffiers, d'avoués et d'huissiers. Il y en a d'autres qui coûtent cher : ce sont celles qui, en diminuant le nombre des agents de perception, exercent une fâcheuse influence sur le produit des impôts. Enfin, une économie à laquelle on songe d'abord et à laquelle on recourt souvent est celle qui consiste à supprimer ou à réduire l'amortissement (V. AMORTISSEMENT). Ce procédé, qui tend à considérer les crédits affectés à ce service comme une poire pour la soif, comme une réserve en cas de nécessité, est vivement critiqué par certains théoriciens pour qui la doctrine de l'amortissement est une sorte de superstition. On oublie que, dans certains cas, c'est amortir que de ne pas emprunter.

L'augmentation des recettes peut consister dans une aliénation de biens, dans l'augmentation des impôts existants ou dans la création d'impôts nouveaux. Quand l'État possédait de vastes domaines, les aliénations constituaient une ressource toujours disponible qui a été exploitée jusqu'à épuisement; elle n'existe plus qu'exceptionnellement pour

1. Le mot anticipation n'a pas entièrement disparu de notre langue financière. Mais on ne l'applique plus qu'à certaines opérations de recette et de dépense réalisées dans un exercice pour le compte de l'exercice suivant.

les États modernes, réduits, en général, à leur domaine public, c'est-à-dire aux biens qu'ils possèdent pour le service commun des citoyens (V. Domaine). Les créations ou augmentations de taxes sont une dure nécessité. Il faut cependant s'y soumettre quand le déficit prend le caractère de la permanence et que les économies réalisables ne suffisent pas à le balancer. La sagesse du ministre consiste alors à faire un choix entre les impôts les moins difficiles à percevoir, les moins lourds à supporter et en même temps les moins propres à stériliser ou à inquiéter les capitaux.

23 Budget en excédent. — Dégrèvements. — Trésor de guerre. — Amortissement.

Si la recette prévue est un peu au-dessus de la dépense projetée, le budget se présente dans la situation la plus favorable; il peut affronter les événements. Sauf le cas d'une guerre ou d'une catastrophe imprévue, il conservera jusqu'au bout son équilibre.

Mais si l'excédent des recettes est considérable, alors se présentent pour le ministre de nouveaux embarras. Il se voit assailli de demandes tendant, les unes à des augmentations de dépenses, les autres à des dégrèvements ou diminutions d'impôts. Il pourrait, à la rigueur, donner satisfaction aux premières, si elles ne devaient avoir qu'un caractère accidentel et temporaire. Mais il sait que la plupart des augmentations se reproduisent d'année en année et il doit songer à l'équilibre des budgets futurs. Quant aux demandes de dégrèvements, elles se recommandent des arguments les plus sérieux. L'impôt n'est plus légitime dès qu'il a cessé d'être nécessaire. Si une portion des revenus mis en commun est devenue inutile au service de la communauté, les citoyens doivent en reprendre la libre disposition; ils l'emploieront toujours d'une manière plus fructueuse que l'État. Il est difficile, sans doute, de résister à de telles raisons. Néanmoins, ici encore, le ministre doit se préoccuper avant tout de l'avenir. La prospérité n'aura qu'un temps; les vaches maigres succéderont aux vaches grasses et les insuffisances aux excédents. Les impôts supprimés seront difficiles à rétablir dans un moment de malaise général et leur absence causera alors une gène véritable à l'État. Il convient donc, en principe, de ne consentir aux dégrèvements que lorsque l'excédent des ressources sur les besoins, au lieu d'être un fait accidentel, paraît devoir survivre aux revirements de la fortune. Alors la diminution doit porter de préférence sur les impôts les plus nuisibles au développement de la richesse publique.

Si les impôts ne peuvent être diminués sans imprudence, le ministre peut proposer l'emploi des ressources disponibles. Il peut, par exemple, les affecter en tout ou en partie à la constitution d'un trésor de guerre, c'est-à-dire d'une réserve de capitaux, destinée à pourvoir aux grandes nécessités de l'État, à celles notamment qui résultent d'une entrée en campagne. Presque tous les peuples de l'antiquité possédaient des trésors. Celui de Rome était alimenté par l'*aurum vicesimarium*, taxe prélevée sur l'affranchissement des esclaves. Les rois de France se constituèrent à plusieurs reprises des réserves métalliques; Henri IV, en particulier, « ayant résolu de faire un fond de deniers pour s'en servir et ayder aux occasions qui peuvent arriver et, par ce moyen, pourvoir à la seureté, manutention et conservation de son Estat et couronne contre les mauvais et pernicieux desseins de ses ennemis », ordonna le 16 juillet 1602 que « tous les deniers revenans bons en son espargne après les despences ordinaires et nécessaires acquittées, seraient par les trésoriers de son dit espargne, chacun en l'année de leur exercice, mis en son château de la Bastille ès coffres que sadite Majesté y avait fait mettre à cet effet ». Et en 1610 le montant des sommes contenues « dans les chambres basses voûtées » de la Bastille s'élevait, d'après le compte de Sully, à 23 460 000 livres[1]. Napoléon puisait pour ses expéditions dans les ressources de son domaine extraordinaire. Frédéric II, en montant sur le trône, trouva une épargne de 8,700.000 thalers qu'il parvint à doubler malgré les nombreuses guerres de son règne, et l'Allemagne moderne n'a pas abandonné cette tradition. Malgré les services qu'elles peuvent rendre aux heures décisives, on admet généralement que ces vastes accumulations de capitaux ont quelque chose de suranné et qu'elles offrent plus d'inconvénients que d'avantages. Le crédit est le véritable trésor de guerre des États modernes; et il leur suffit d'avoir une réserve de quelques millions pour parer aux cas urgents, à ceux « qui ne peuvent souffrir la longueur des formes de finances »[2], comme disait Richelieu lorsque par son testament il ordonnait de remettre au roi une somme de 1,500,000 livres mise par lui en réserve pour les besoins de l'Etat.

La nécessité d'un crédit intact indique la meilleure destination à donner aux excédents de recettes : ils doivent être employés à soulager la dette flottante ou à amortir la

1. Sully, [illegible]

2. [illegible]

dette consolidée. C'était l'avis de Turgot, qui proposait de réduire la dépense assez au-dessous de la recette pour pouvoir économiser chaque année une vingtaine de millions, afin de rembourser les dettes anciennes. « Sans cela, ajoutait-t-il, le premier coup de canon forcerait l'État à la banqueroute ».

24. Rôle du ministre dans la discussion du budget. — Exposé des motifs. — Budget speech. — Situations générales de finances.

Le projet de budget une fois arrêté, le ministre des finances doit expliquer et justifier les diverses prévisions qui le composent. L'exposé des motifs, très détaillé en France et en Italie, y fait la matière d'un volume plus ou moins gros. En Angleterre, il n'est que le thème d'un discours (*budget speech*) prononcé par le chancelier de l'Echiquier devant la Chambre des Communes constituée en comité. En Allemagne et en Autriche, l'exposé est également oral; mais il est précédé d'un mémoire lu aux Chambres sur la situation générale des finances.

Quand le budget vient en discussion devant les Chambres, c'est principalement au ministre des finances qu'il appartient de le défendre, puisqu'il est son œuvre. Il a alors à lutter contre les propositions les plus diverses, les plus contradictoires, parfois même les plus étranges. Bastiat a dépeint en termes piquants la situation difficile dans laquelle il se trouve[1], ayant à répondre à la fois aux demandes d'augmentations de dépenses et aux demandes de dégrèvements d'impôts. L'équilibre du budget ne sort pas toujours intact de cette redoutable épreuve.

25. Rôle du ministre dans l'exécution du budget. — Administration des finances. — Moyens de service : bons du Trésor, billets de l'Échiquier.

Le budget devenu obligatoire, le ministre préside à son exécution. Il doit assurer la rentrée régulière des impôts en même temps que le paiement exact des dépenses. Chef de cette vaste maison de banque qui s'appelle le Trésor, il veille à ce que les fonds nécessaires soient mis sur place à la disposition des ordonnateurs de la dépense. Comme il se peut que les recouvrements ne suivent pas une marche exactement parallèle à celle des paiements, la loi de finances l'autorise à se créer des ressources temporaires ou moyens de service, par l'émission de billets à échéance fixe qui s'appellent bons du Trésor en France et billets de l'Échiquier en Angleterre. En même temps il tranche les difficultés qui se présentent; il règle par ses instructions l'action des différents services placés sous son autorité; il commande à toute l'armée des fonctionnaires chargés d'asseoir et de recouvrer l'impôt, de réaliser, de décrire, de centraliser et de contrôler les opérations de recettes et de dépenses. Enfin il doit, dans la limite des moyens que la loi lui accorde, surveiller ceux des actes de ses collègues qui engagent les finances, s'assurer, par le visa de leurs ordonnances, qu'ils ne dépassent pas les crédits qui leur ont été accordés et veiller à ce que leurs demandes de crédits nouveaux ne viennent pas détruire l'équilibre qu'il a eu tant de peine à établir.

Ce dernier principe a été formulé de la manière la plus nette par Turgot dans le programme financier dont nous avons déjà cité un extrait : « Il est de nécessité absolue, écrivait-il au roi, que Votre Majesté exige des ordonnateurs de toutes les parties qu'ils se concertent avec le ministre de la finance..... Il est surtout nécessaire que lorsque vous aurez, Sire, arrêté l'état des fonds de chaque département, vous défendiez à celui qui en est chargé d'ordonner aucune dépense nouvelle, sans avoir auparavant concerté avec la finance les moyens d'y pourvoir. Sans cela, chaque département se chargerait de dettes qui seraient toujours des dettes de Votre Majesté et l'ordonnateur de la finance ne pourrait répondre de la balance entre la dépense et la recette ». La règle indiquée par Turgot a été consacrée par le décret du 1er décembre 1861 : « Aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges de l'État ne pourra être soumis à la signature de l'Empereur, qu'accompagné de l'avis du ministre secrétaire d'État des finances ». Cette disposition a été confirmée par un arrêté du chef du pouvoir exécutif en date du 1er avril 1871, lequel est ainsi conçu : « A partir de ce jour, aucune dépense de l'État ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor public qu'autant que le ministre des finances,

1. Hélas, comme Figaro, il ne sait ni qui entendre ni de quel côté se tourner. Les cent mille bouches de la presse et de la tribune lui crient à la fois : Organisez le travail et les travailleurs; extirpez l'égoïsme, réprimez l'insolence et la tyrannie du capital; faites des expériences sur le fumier et sur les œufs; sillonnez le pays de chemins de fer, irriguez les plaines, reboisez les montagnes, fondez des fermes modèles, fondez des ateliers harmoniques, colonisez l'Algérie, allaitez les enfants, instruisez la jeunesse, secourez la vieillesse; envoyez dans les campagnes les habitants des villes, pondérez les profits de toutes les industries, prêtez de l'argent, et sans intérêt, à ceux qui en désirent; affranchissez l'Italie, la Pologne, la Hongrie; élevez et perfectionnez le cheval de selle; encouragez l'art, formez des musiciens et des danseuses; prohibez le commerce et créez une marine marchande, etc. L'État a pour mission d'éclairer, de développer, de grandir, de fortifier, de spiritualiser et de sanctifier l'âme des peuples. Mais loin de nous les nouvelles taxes! Nous vous sommons de retirer les anciennes. Supprimez l'impôt du sel, l'impôt des boissons, l'octroi, les patentes, les prestations.

préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir ». En outre, une loi du 27 juillet 1870 a établi que les travaux dont la dépense doit être supportée en tout ou en partie par le Trésor, ne pourraient être mis à exécution qu'en vertu de la loi qui crée les voies et moyens ou d'un crédit préalablement inscrit à un des chapitres du budget. Malheureusement ces dispositions ne sont pas exactement observées [1], et on doit reconnaître qu'elles n'auront pas de sanction véritable, tant que les engagements pris au nom de l'État par les ministres ne seront pas l'objet d'une comptabilité exacte et régulière. Cette question est examinée aux mots COMPTABILITÉ PUBLIQUE et CONTROLE.

26. Rôle du ministre dans le règlement du budget. — Compte général des finances. — Comptes des ministres.

Quand le budget a accompli sa période, quand il est expiré, — pour parler le langage imagé de la comptabilité, — c'est au ministre des finances, aidé de ses collègues, qu'il appartient de retracer par le détail tous les actes de sa laborieuse carrière. Il établit le Compte général de l'administration des finances, le Compte des recettes, celui des dépenses de son ministère, les joint aux comptes des dépenses des autres ministres (V. COMPTABILITÉ PUBLIQUE) et, muni de ces documents, vient devant les Chambres défendre contre les accusations dont elle est l'objet la mémoire du budget défunt. La loi de règlement, qui est le jugement définitif des représentants du pays sur les comptes présentés par le gouvernement, est préparée et soutenue, comme celle du budget lui-même, par le ministre des finances.

27. Complexité des attributions du ministre des finances. — Division en deux ministères. — Sous-secrétariat d'État. — Conseils de finances. — Réunion de tous les services de recettes. — Bureau de la Trésorerie en Angleterre. — Qualités nécessaires à un ministre des finances.

Ces opérations, si distinctes dans leur spécialité, se confondent toutes dans le temps et doivent être conduites de front. Il arrive que cinq budgets occupent en même temps la pensée du ministre des finances : le budget dont on opère le règlement, celui dont on arrête le compte, celui dont l'exécution commence, celui dont l'exécution s'achève, enfin celui qui est en préparation pour l'exercice à venir.

On a parfois pensé qu'un homme seul ne pouvait suffire à une telle complexité d'attributions. Napoléon, — à cause de l'étendue de son empire et aussi un peu par cet esprit de méfiance qu'il conservait toujours même vis-à-vis des collaborateurs dont il appréciait le plus le dévouement, — avait divisé l'administration des deniers publics entre deux ministres dont l'un, sous le nom de ministre des finances, préparait le budget et surveillait l'assiette et le recouvrement des impôts, tandis que l'autre, sous le nom de ministre du Trésor impérial, appliquait les recettes aux dépenses et avisait aux moyens d'assurer l'exactitude des paiements sur toute la surface du territoire. Mollien, dont la sagesse et la probité ont honoré le titre de ministre du Trésor, n'approuvait pas cette division qui avait amené de regrettables conflits entre son prédécesseur Barbé-Marbois et le ministre des finances, Gaudin. « La condition du ministre du Trésor, disait-il avec raison, devait être d'avoir l'action sans la prévoyance, en laissant au ministre des finances la prévoyance sans l'action ; il n'y avait alors de ministère proprement dit ni pour l'un, ni pour l'autre ». L'Italie a établi chez elle, en 1877, le système du double ministère avec une division d'attributions à peu près identique à celle de l'administration impériale. La mesure ne devait avoir qu'un caractère temporaire ; elle était motivée par les grandes réformes que l'Italie entreprenait à la fois dans sa comptabilité et dans son système d'impôts. Elle n'a d'ailleurs été appliquée que d'une façon fort intermittente. Les deux portefeuilles ont été le plus souvent réunis dans la même main.

En France, on avait récemment établi auprès du ministre des finances, sous le nom de sous-secrétaire d'État, un collaborateur, appartenant comme lui au Parlement et investi d'attributions déterminées. Quelquefois aussi, on a songé à lui adjoindre un conseil. Ces divers systèmes ont le défaut de diminuer l'autorité et d'affaiblir l'action du ministre. Un chef soucieux de sa responsabilité ne consent à la partager avec personne.

On a également enlevé à notre ministère des finances pour les rattacher à d'autres départements ministériels, deux importantes régies : les forêts et les postes. Le but de cette mesure a été surtout de modifier le caractère de ces deux administrations ; à tort ou à raison, on a voulu qu'elles fussent désormais considérées moins comme des sources de revenu, que comme des services d'utilité publique. (V. FORÊTS, POSTES ET TÉLÉGRAPHES.) En règle générale, pour qu'il y ait unité d'action, tous les revenus publics doivent être placés sous l'action directe du ministre des finances.

1. [illegible] 1871 [illegible]

En France, les opérations d'assiette et de recouvrement sont confiées, en général, pour chaque branche d'impôts ou de revenus, à une administration ou régie distincte, jouissant, dans la sphère qui lui est propre, d'une certaine autonomie. Les hauts fonctionnaires, placés avec le titre de Directeurs généraux, à la tête de chacune de ces administrations ont, dans un assez grand nombre d'affaires, un pouvoir de décision propre. Deux rouages importants servent à maintenir entre ces divers services l'unité d'action et à assurer sur chacun d'eux l'autorité et la surveillance du ministre ; ce sont : le contrôle des administrations financières, division centrale chargée d'examiner les affaires déférées au ministre par les directions générales, et le corps des inspecteurs des finances qui, dans ses tournées annuelles, vérifie les divers agents ressortissant au ministère et renseigne le ministre sur la situation des services dans les départements.

En Angleterre, la direction des finances publiques appartient, en principe, à un comité appelé bureau de la Trésorerie et composé de membres (*lords*) pris dans le Parlement. Le premier ministre prend en général le titre et les fonctions de premier lord de la Trésorerie, mais le rôle actif appartient, en fait, au second lord qui, sous le nom de Chancelier de l'Échiquier, est investi d'une autorité égale, sinon supérieure, à celle de nos ministres. Quand le chef du cabinet veut diriger le département des finances, il réunit en sa personne, comme l'ont fait à diverses époques sir Robert Peel et M. Gladstone, les deux offices de premier lord de la Trésorerie et de chancelier de l'Échiquier.

La multiplicité des fonctions qui incombent au ministre des finances a fait dire à Necker : « On ne peut jamais arriver à l'administration des finances qu'imparfaitement préparé, parce que cette administration est composée d'une si grande diversité de devoirs, qu'il n'est aucune éducation préalable qui puisse y rendre entièrement propre. Aussi, dans le nombre de ceux qu'on voit parvenir à ce ministère, les uns entendent particulièrement les détails de l'administration des provinces, d'autres les affaires contentieuses, d'autres les principes du commerce, d'autres la doctrine des impôts, d'autres le ménagement du crédit et les combinaisons de finance : tous ont besoin d'apprendre ; et c'est pour ce motif que les qualités générales de l'esprit et la faculté de s'instruire sont un des secours les plus nécessaires et les plus efficaces[1] ».

L'observation est juste ; un ministre des finances a toujours quelque chose à apprendre et il a besoin d'avoir auprès de lui des chefs de service habiles qui le secondent et au besoin se substituent à lui dans les diverses parties de son administration. Mais il est tout un ordre de qualités que l'expérience ne lui donnera pas et à l'absence desquelles ses collaborateurs ne pourront pas suppléer : ce sont celles qui tiennent au caractère même de l'homme.

Son premier mérite doit être l'honnêteté ; et sous ce mot nous n'entendons pas seulement une probité rigide qui le mette au-dessus du soupçon ; nous entendons encore une loyauté absolue et une sincérité complète. Il doit la vérité à lui-même, il la doit à ses collègues, il la doit aux Chambres, il la doit au pays. Son arithmétique doit être inflexible et sa première croyance, celle de don Juan : « que deux et deux sont quatre et quatre et quatre sont huit ».

La fermeté doit être également une de ses qualités essentielles. « A quoi serviraient, à écrit Necker, le génie qui forme les plans, la prudence qui les règle, la dextérité qui les fait adopter si, par faiblesse de caractère, on les abandonnait dès les premiers pas ? A quoi serviraient l'esprit et les lumières, si l'on était toujours prêt à agir contre sa pensée, ou si l'on manquait de cette volonté qui fait commencer et poursuivre, combattre et persévérer ?.... Il est encore un genre de faiblesse en administration dont on est instruit par de fréquents exemples : c'est cette flexibilité de caractère qui entraîne un administrateur à dénaturer son propre ouvrage, en consentant à des exceptions ou à des modifications qui en altèrent l'esprit et les principes. Cette espèce de faiblesse est peut-être la plus dangereuse de toutes ; car l'administrateur qui souvent en rougit lui-même en secret, mais qui aime mieux exposer la réputation de ses lumières que celle de son caractère, emploie quelquefois son adresse à justifier les changements qu'il a faits contre sa propre opinion ; cependant, en agissant ainsi, il augmente ses torts, puisqu'il répand des doutes sur les principes d'administration les plus salutaires et fait de cette manière un mal qui dure longtemps après lui ».

En outre, comme le ministre des finances doit, suivant l'expression du poète,

> Rôder, dogue aboyant, tout autour des gabelles,

il faut qu'il soit armé de cette qualité ou

1. On ne lira pas sans intérêt l'Introduction que Necker a placée en tête de son ouvrage : *De l'administration des finances de la France*. On y trouve, exposées dans un ordre un peu confus et dans un style un peu pompeux, des considérations fort judicieuses sur le rôle qui incombe à un ministre des finances, sur les difficultés avec lesquelles il est aux prises et sur les qualités qu'il doit réunir. C'est également de cette Introduction que sont détachés les extraits cités plus loin.

de ce défaut que M. Thiers regrettait de ne pas trouver en M. Magne et qu'il appelait une certaine férocité. « Il ne faut pas moins que cela, disait-il, pour défendre le Trésor qui, étant le bien de tout le monde, n'est le bien de personne ».

Le courage ne lui est pas moins indispensable. Il faut qu'il sache dire des « choses fortes » à un Louis XIV, lui faire des observations sur les dissipations de son écurie, de son jeu, de ses meubles et lui représenter « combien de dépenses inutiles il a faites » (Colbert, *Mémoire* du 22 juillet 1666). Il faut qu'il sache armer un Louis XVI contre sa bonté de sa bonté même (Turgot, *Lettre* du 24 août 1774). Il ne doit craindre ni la disgrâce du prince, ni le vote hostile des Chambres, ni les clameurs de la rue. Les grands ministres ont été souvent victimes de l'injustice ; la postérité s'est chargée du soin de venger leur mémoire.

Enfin, à toutes ces vertus, il faut qu'il joigne, avec un esprit éclairé et un jugement droit, la notion exacte des vrais intérêts de la nation. Le financier doit être chez lui doublé d'un politique; et parfois le premier doit céder le pas au second. N'est-ce pas le plus économe de nos ministres qui a établi cette belle maxime « qu'il faut épargner cinq sols aux choses non nécessaires et jeter les millions, quand il est question de la gloire du roi? » « Je déclare, en mon particulier, ajoutait Colbert, qu'un repas inutile de mille écus me fait une peine incroyable; et lorsqu'il est question de millions d'or pour la Pologne, je vendrais tout mon bien, j'engagerais ma femme et mes enfants et j'irais à pied toute ma vie pour y fournir, s'il était nécessaire. Votre Majesté excusera, s'il lui plaît, ce petit transport ». Si le ministre des finances doit connaître les besoins de l'État, il n'est pas moins nécessaire qu'il se fasse une idée exacte de ses ressources. La science économique doit l'éclairer et le guider dans sa marche. Il lui faut, suivant l'expression de Mollien, « apprécier la multitude de points de contact par lesquels les finances publiques atteignent chaque famille; ce qui leur fait trouver des juges dans chaque foyer ».

IX. LE PARLEMENT ET LE BUDGET.

28 Droits des Chambres. — **Examen préalable par le Conseil d'État en France, par le Conseil fédéral en Allemagne. — L'initiative parlementaire en France et à l'étranger. — Droits des Chambres hautes électives et non électives; conflits budgétaires; moyens adoptés pour les résoudre.**

Le budget, une fois établi par le gouvernement, subit parfois un examen préparatoire avant d'être présenté aux Chambres. Sous le régime de la Constitution de l'an VIII, il ne parvenait au Corps législatif qu'après avoir été soumis au Conseil d'État et au Tribunat et sa discussion, comme celle de toutes les lois, était soutenue, devant une chambre silencieuse, par les orateurs de ces deux assemblées. La Constitution de 1852 rétablit l'examen préalable du Conseil d'Etat, supprimé sous les monarchies parlementaires de 1815 et de 1830. Mais cette délibération intermédiaire qui pouvait avoir sa raison d'être à une époque où les pouvoirs du Corps législatif étaient étroitement limités, devenait une formalité inutile et même gênante le jour où la Chambre rentrait dans la plénitude des prérogatives parlementaires. Elle n'a pas survécu à la Constitution qui l'avait prescrite. De nos jours, le budget de l'empire d'Allemagne passe, avant d'arriver au Reichstag, par l'examen du Conseil fédéral qui joue, dans l'organisme de l'empire, le double rôle d'une Chambre haute et d'un Conseil d'Etat.

Dans les pays où le pouvoir législatif est partagé entre deux Chambres, il est de règle que le budget soit d'abord examiné et voté par celle des assemblées qui représente le plus directement la nation, qu'elle se nomme Chambre des communes comme en Angleterre, Conseil national comme en Suisse, Chambre des députés ou Chambre des représentants comme dans la plupart des autres États. Ce principe a été consacré chez nous, en dernier lieu, par la loi constitutionnelle du 24 février 1875, dont l'article 8 est ainsi conçu : « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle ».

On a vu que les règles admises en ce qui concerne la spécialité des crédits fixaient une sorte de limite aux droits des Chambres. Ces droits sont plus ou moins étendus, suivant que la spécialité des votes s'applique à des divisions plus ou moins restreintes.

En outre, la constitution, la loi, l'usage et le règlement des chambres ne laissent pas partout la même latitude à l'initiative parlementaire en matière de finances.

En Angleterre, la Chambre des Communes a les pouvoirs les plus étendus pour supprimer ou réduire les crédits demandés par le gouvernement ; mais il lui est interdit de voter un crédit qui n'aurait pas été demandé ou d'augmenter un crédit demandé au delà des limites proposées par le gouvernement. Cette règle a longtemps admis une exception, en faveur des dépenses de la milice non enrégimentée. Les crédits relatifs à cet objet étaient déterminés dans un comité spécial de

la Chambre des Communes. Mais, le 9 février 1863, la Chambre a reconnu que ce système « confondait les responsabilités dans la préparation du budget » et décidé qu'à l'avenir le budget des dépenses de la milice, comme celui de tous les autres services, serait préparé par les ministres de la Couronne, sous leur responsabilité. Le 20 mars 1866, cette décision était confirmée par un nouvel ordre du jour ainsi conçu : « La Chambre n'admettra aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics et ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur les revenus de l'État, soit sur les fonds constitués en dotation, soit sur les fonds préparés par le Parlement, en dehors des demandes formulées par la Couronne ». Enfin, le 27 mars 1886, un membre des Communes ayant proposé une augmentation du crédit affecté à l'entretien des volontaires, cette proposition fut combattue de la manière la plus énergique par M. Gladstone. « Le rôle constitutionnel de la Chambre, dit-il, n'est pas d'augmenter les dépenses, mais de les réduire..... J'entends des protestations sur les bancs où siègent les membres du parti qui se donne à lui-même le nom de constitutionnel. Je parle cependant le langage de l'histoire, le langage de la loi, le langage auquel les tories d'il y a cinquante ans auraient applaudi les premiers et qui aurait trouvé des échos parmi eux. Rien n'est aussi facile que de se départir des bons principes financiers ; on est à peu près certain que leur violation n'aura au début et pour un temps que des inconvénients assez légers. Il est dans la nature des difficultés financières de ne se révéler qu'au moment où le mal est incurable et la situation désespérée ; c'est pour cela que le gouvernement doit être le gardien de ces principes, et surtout, — car c'est le plus important, le plus sacré de tous — de celui qui réserve aux délibérations de l'exécutif l'appréciation des mesures financières dont la Chambre doit être saisie. Sans doute, on peut dire qu'il est du devoir des ministres de déférer avec empressement et respect aux désirs de la Chambre en matière budgétaire. Je ne me refuse pas assurément à engager un débat financier et à écouter les opinions exprimées par de hautes autorités ; cependant je dois faire remarquer que ce droit laissé à chacun de dire son avis a eu, depuis vingt ans, pour résultat d'imposer au pays d'énormes sacrifices. On essaye aujourd'hui par des motions populaires de faire passer à cette Chambre le droit de régler les dépenses en laissant peser sur le gouvernement la responsabilité des impôts ; la confusion des pouvoirs de l'exécutif et du législatif est surtout funeste en matière financière. Rien ne serait plus dangereux que l'attribution à des autorités différentes du soin de déterminer les dépenses et de celui de découvrir et de proposer les moyens d'y pourvoir ».

Ces sages paroles doivent être sérieusement méditées. La suppression de l'initiative parlementaire en matière d'ouverture ou d'augmentation de crédits n'enlève pas aux Chambres la faculté d'inviter le gouvernement, par une motion particulière, à créer un service nouveau ou à proposer un crédit plus important pour un service qui ne paraît pas suffisamment doté. Mais elle a l'incontestable avantage de préserver l'équilibre du budget contre les surprises de la discussion et du vote. Dans les pays comme le nôtre, où les propositions individuelles peuvent se produire en toute liberté, à toute époque de la délibération, il n'est pas rare de voir surgir au cours même de la discussion publique des amendements qui sont adoptés par la Chambre sans avoir été préalablement examinés par le gouvernement et par la commission, et qui ont pour résultat d'accroître notablement les charges publiques. Il est d'ailleurs certains pays où l'initiative parlementaire, sans être aussi rigoureusement limitée qu'en Angleterre, est subordonnée à des conditions qui ont pour effet d'en restreindre l'usage. En Allemagne, les propositions financières ou autres ne viennent en délibération que si elles sont appuyées par un groupe d'au moins quinze députés. En Suède, l'initiative ne peut s'exercer, en matière financière, que pendant les dix premiers jours de la session et les propositions ne sont discutées par la Chambre que si elles sont appuyées par la commission du budget, laquelle est commune aux deux Assemblées.

L'initiative laissée à la Chambre des représentants trouve en partie son correctif dans l'étendue des droits reconnus à la Chambre haute. Les deux idées sont si étroitement liées que lorsque M. Gambetta proposa, dans son projet de révision de 1881, de réduire les attributions financières du Sénat il eut un moment la pensée d'apporter, en même temps, des restrictions au droit d'initiative de la Chambre.

Les attributions des Chambres hautes en matière budgétaire dépendent, dans une certaine mesure, du système de recrutement qui leur est appliqué. On a observé avec raison que, quand elles sont nommées par le pouvoir exécutif ou quand elles désignent elles-mêmes leurs nouveaux membres, elles ne sont qu'une aristocratie destinée à modérer l'allure du gouvernement ou qu'un conseil de gouver-

nement institué pour examiner les lois au point de vue constitutionnel. N'ayant, à aucun degré, reçu du pays le pouvoir de le représenter pour voter l'impôt et pour en régler la destination, leur mission se borne en général à une sorte de contrôle d'ensemble. C'est ainsi qu'en Angleterre la Chambre des lords n'amende jamais le bill d'appropriation et qu'elle n'a rejeté ou modifié que dans des circonstances exceptionnelles les bills spéciaux ayant pour objet d'allouer des crédits ou d'établir des taxes; qu'en Prusse, la Chambre des seigneurs vote ou rejette, sans le modifier, le budget voté par la Chambre des représentants; qu'en Belgique, le pouvoir du Sénat se borne à rejeter soit le budget en bloc, soit l'ensemble d'un service ministériel. L'Italie fait seule exception à ce principe. Son Sénat, bien que composé de membres nommés à vie par le roi, a des droits presque égaux à ceux de la Chambre.

Au contraire, quand la Chambre haute est élective, elle partage avec la Chambre des représentants le pouvoir de déterminer les besoins et les ressources de l'État. C'est ainsi que le Sénat américain et la Chambre suisse des États usent fréquemment de la faculté d'amender le budget[1]. En France, les droits financiers du Sénat ont donné lieu à d'assez vives discussions au moment de la mise en vigueur de la Constitution de 1875. M. Gambetta contestait à cette Assemblée le droit de rétablir les crédits supprimés par la Chambre. M. Jules Simon, alors président du conseil, n'eut pas de peine à faire ressortir la signification si nette qui s'attache aux dispositions de la loi constitutionnelle. Les deux Chambres sont placées au point de vue des attributions législatives sur un pied d'égalité complète, sous la seule restriction que, en matière de finances, un droit de priorité est reconnu à la Chambre des députés. Le droit du Sénat est aujourd'hui consacré par une expérience déjà longue; personne ne peut plus discuter l'interprétation donnée par le Congrès lui-même à l'article 8 de la loi du 24 février 1875 et ce n'est plus que d'une revision constitutionnelle que les adversaires du Sénat attendent la suppression ou la restriction de ses attributions financières.

Il n'est pas besoin d'insister sur l'utilité des prérogatives de la Chambre haute dans un pays où les droits de la Chambre des représentants sont, pour ainsi dire, illimités. Pouvoir conservateur par essence, il lui appartient de rétablir l'équilibre compromis par des dépenses votées avec trop d'enthousiasme et d'assurer la marche des services publics auxquels la Chambre a refusé les allocations nécessaires; en général, le Sénat ne fait pas usage de son droit pour établir des crédits nouveaux; il s'en sert seulement pour rétablir les crédits proposés par le gouvernement et supprimés ou réduits par la Chambre.

Quand le budget a été modifié par le Sénat, il retourne à la Chambre des députés. Si celle-ci accepte les amendements du Sénat, la loi de finances est complète et peut être immédiatement promulguée. Si au contraire elle persiste dans son vote primitif, le budget doit être de nouveau renvoyé au Sénat. Comme il est impossible que la loi de finances fasse indéfiniment la navette entre les deux assemblées, c'est de la sagesse des pouvoirs que dépend alors le dénouement du conflit. En fait, l'accord finit toujours par s'établir. Mais, dans certains pays, des procédures spéciales ont été imaginées en vue d'amener ou de faciliter la solution. Aux États-Unis, le soin de proposer cette solution est confié à une commission mixte de dix membres comprenant, pour chaque Chambre, trois membres de la majorité et deux de la minorité. En Norvège, la question est tranchée en assemblée plénière des deux Chambres, par un vote réunissant au moins les deux tiers des voix. Dans le grand-duché de Bade, dans les royaumes de Wurtemberg et de Saxe, en Suède, le résultat est déterminé par l'addition des votes émis dans les deux assemblées.

Il y a lieu de noter qu'une Chambre peut, sans contester ouvertement les droits de la haute assemblée, parvenir cependant à les rendre en quelque sorte illusoires, si elle ne lui renvoie le budget voté par elle que dans les derniers jours qui précèdent l'ouverture de l'exercice. Ce procédé ne viole pas ouvertement la loi constitutionnelle, mais il en fausse l'application; ce qui n'est guère moins grave.

29. Procédure parlementaire. — Commissions du budget. — Discussion.

Les droits des Chambres ainsi déterminés, il faut rechercher comment elles les exercent et exposer sommairement, en les comparant entre elles, les règles de procédure parlementaire suivies dans les différents pays. Ces règles ne sont pas sans exercer une influence sur l'équilibre budgétaire.

C'est en Angleterre que l'examen et la discussion du budget par le Parlement s'opèrent avec le plus de simplicité. L'étude préparatoire des recettes et des dépenses est faite par la Chambre elle-même qui se transforme en comité général de *supply* (subsides ou crédits) pour examiner les dépenses, et en comité général de *ways and means* (voies et moyens) pour discuter les recettes.

[1] [illegible]

On procède ainsi en vertu de traditions. L'avantage que les représentants de la Grande-Bretagne trouvent à se réunir en comités, c'est celui d'une liberté plus grande. En séance, le règlement veut que chacun ne parle qu'une fois. En comité, le même membre peut prendre plusieurs fois la parole et donner à ses observations un tour plus familier. De plus, lorsque la Chambre se forme en comité, le président proprement dit ou *speaker* cède le fauteuil au *chairman*, président spécial. Tous deux sont nommés par la Chambre, mais la nomination du speaker est confirmée par la Couronne. Cette différence seule fait considérer le chairman comme une émanation plus directe de la Chambre ; il a d'ailleurs le droit d'intervenir dans les débats. Tous les membres de la Chambre peuvent être présents et les hommes compétents de tous les partis ne manquent pas de suivre les discussions des comités et d'y prendre part.

Dans le comité des supply, les *estimates* ou budgets des services militaires, maritimes et civils sont examinés avec le plus grand soin. Les bills sont mis en discussion article par article (*clause by clause*) puis soumis au vote. Après la clôture des débats en comité, la séance ordinaire reprend son cours et les dépenses critiquées par la majorité des membres font l'objet d'un Rapport spécial du chairman à la Chambre, qui adopte le bill, le rejette, l'amende ou le renvoie au comité. Cet examen des dépenses par les Communes ne demande guère moins de quatre mois.

C'est à la première séance du comité des voies et moyens que le Chancelier de l'Échiquier fait son exposé. Ce comité attend pour se constituer que le Chancelier soit prêt, — ce qui n'a généralement lieu qu'au commencement d'avril, c'est-à-dire à l'ouverture de l'exercice. Cette séance exceptionnelle, dite du budget, à la différence des autres séances du comité, attire généralement une grande affluence. La discussion s'ouvre immédiatement après la déclaration du gouvernement. Il n'est pas d'usage de remettre chaque année en question l'ensemble de la législation fiscale, mais seulement le petit nombre de points visés par le discours du Chancelier. La procédure suivie est la même qu'en matière de crédits. Le *tax bill* ou loi modificative des recettes est promulgué immédiatement après la clôture de la discussion ; il précède ainsi l'acte d'appropriation.

Ce dernier acte, après avoir passé par les trois lectures, est envoyé à la Chambre des lords qui le vote, puis le renvoie aux Communes; car à la différence des autres bills, c'est la Chambre élective qui en a la garde. Il revient ensuite, porté par le speaker, à la barre de la Chambre des lords, pour y recevoir, comme les bills ordinaires, mais avant eux, la sanction royale. Celle-ci peut être donnée soit par le souverain en personne soit par délégation ; la tradition veut que la formule solennelle de l'acceptation soit en français du XV[e] siècle. « La royne remercie ses loyal subjects, accepte leur bénévolence et ainsi le veult ».

La simplicité de cette procédure offre de sérieux avantages. Toutefois, au gré de certains Anglais, elle entraînerait trop de lenteurs. Un ancien directeur de la Trésorerie, M. Henri Fowler, écrivait au *Times* le 18 janvier 1888 : « Dans le système actuel, la Chambre a toujours chaque année quatre et quelquefois cinq occasions distinctes de discuter les dépenses de l'État : 1° Les votes provisoires (*votes on account*); 2° les votes ordinaires en comité des subsides; 3° l'approbation de ces votes quand ils viennent devant la Chambre; 4° le bill d'appropriation; 5° les crédits supplémentaires, quand il y a lieu d'en demander. Chacune de ces étapes financières prend un temps considérable et, au point de vue du contrôle et de l'économie, le résultat est des moins satisfaisants [1] ».

Nous avons déjà indiqué les principales règles de la procédure suivie aux États-Unis. Elle n'a guère qu'un trait commun avec la procédure anglaise. Les bills élaborés par les comités permanents sont examinés par la Chambre en comité général, sous la présidence du chairman, avant d'être discutés en séance ordinaire. Dès qu'un bill a été voté par la Chambre des représentants, il est envoyé au Sénat qui le discute à son tour, après l'avoir référé à une de ses commissions permanentes. Si le bill envoyé par les représentants est adopté sans changement, il est adressé par le Sénat au Président. Celui-ci peut, comme pour tout autre bill, refuser sa signature. S'il oppose son veto, il doit renvoyer le bill à la Chambre des représentants. Pour que le bill obtienne force de loi malgré lui, il faut un nouveau vote des deux Chambres à la majorité des deux tiers des membres présents.

Dans l'empire d'Allemagne et en Prusse, il n'existe pas de règles fixes. Tantôt le budget vient en discussion devant la Chambre, sur le Rapport de commissaires isolés nommés par le président; tantôt il est d'abord examiné par des commissions d'un nombre variable de membres, dont les délibérations portent soit sur le budget entier, soit sur un certain nombre de questions déterminées.

En Autriche, la commission du budget est

1. Renseignements extraits du *Bulletin de statistique* publié par le ministère des finances. Livraisons de mai 1888 et de juin 18[illegible].

élue par la Chambre entière et tous les députés ont le droit d'assister à ses séances.

Le budget commun de l'empire austro-hongrois est voté par les Délégations. Comme pour toutes les autres lois, les propositions du gouvernement sont présentées séparément à chaque Délégation. Celles-ci délibèrent chacune en son particulier; elles s'entendent entre elles, par la communication de mémoires et, au besoin, se réunissent en nombre égal pour voter, — mais non pour délibérer en commun.

En Suède, la commission chargée d'examiner le budget est commune aux deux Chambres qui nomment chacune douze de ses membres ; le gouvernement n'a pas le droit de s'y faire entendre.

En Belgique, jusqu'en 1883, le budget des dépenses faisait l'objet de douze lois distinctes, examinées chacune par des sections différentes, discutées et votées séparément, — parfois à de longs intervalles ; — le budget des recettes faisait lui-même l'objet d'une treizième loi, étudiée de même par une commission spéciale, de telle sorte qu'il était impossible de posséder une vue d'ensemble sur les dépenses et les recettes de l'État. La Chambre belge a reconnu les graves inconvénients de ce système ; en 1883, elle a décidé, sur la proposition de M. Graux, ministre des finances, que le budget ferait désormais l'objet d'une loi unique, votée sur le Rapport général d'une section centrale, qui comprend, avec le président et les deux vices-présidents, dix-huit membres nommés à raison de trois par section.

Enfin, la procédure des Chambres italiennes est à peu près identique à la nôtre.

En France, le système des comités permanents adopté par les assemblées de la Révolution a fait place, depuis 1814, à celui des commissions annuelles. Celles-ci sont élues, tantôt par les bureaux entre lesquels le sort a réparti les membres de la Chambre, tantôt au scrutin de liste par la Chambre tout entière. Les deux systèmes ont l'inconvénient commun de ne pas offrir de garanties suffisantes à la représentation de la minorité, qu'il n'est ni juste ni habile d'exclure de toute participation au travail de la préparation du budget. La nomination dans les bureaux a en outre le désavantage de laisser une trop grande place aux caprices du hasard. Si le tirage au sort a placé dans un bureau plus de trois hommes compétents [1], plusieurs d'entre eux sont nécessairement exclus de la commission, tandis que d'autres bureaux moins bien partagés sont représentés dans la commission par des hommes plus ou moins étrangers à la matière des finances.

L'accès des séances de la commission est interdit aux députés ou sénateurs qui n'en font pas partie, et ceux-ci ne peuvent même pas obtenir communication de ses procès-verbaux. Le secret qui enveloppe ses travaux contribue peut-être à lui donner un sentiment exagéré de son importance. Elle tend à se considérer comme un conseil indépendant ayant un pouvoir propre et elle risque ainsi d'usurper à la fois sur les droits du pouvoir exécutif, dont elle ne partage pas la responsabilité, et sur les prérogatives de la Chambre, dont elle n'est qu'une délégation.

Il est d'usage que les commissions se distribuent en sous-commissions pour examiner les budgets des différents ministères. Ce système peut aider à la prompte expédition du travail ; mais il est permis de penser qu'on le pousse jusqu'à l'exagération lorsque chaque sous-commission présente à la Chambre son Rapport particulier. Une émulation semble alors s'établir entre les différents rapporteurs. Chacun cherche à se signaler par le nombre et la hardiesse de ses propositions. Parmi celles-ci, les unes tendent à l'augmentation des dépenses et risquent par conséquent de détruire l'équilibre du budget, les autres visent à l'économie et menacent de désorganiser les services [1].

La méthode qui consiste à concentrer dans un Rapport général l'examen de toutes les recettes et de toutes les dépenses paraît plus conforme au principe de l'unité budgétaire. Elle élimine les propositions douteuses et suffit, dans la plupart des cas, pour exposer et justifier toutes les réformes utiles dont l'étude d'un budget, si approfondie qu'elle soit, peut suggérer la pensée.

L'examen du budget par les Chambres est généralement précédé d'une discussion générale, dans laquelle le plan du gouvernement est envisagé dans son ensemble, avant d'être discuté dans ses détails. Tandis que les lois sont, en général, l'objet de trois lectures, la loi de finances en France, — sans doute à cause du temps qu'exige sa discussion — ne donne lieu qu'à une seule lecture.

30. La loi de finances. — Les Chambres et l'exécution du budget.

Le budget une fois adopté par les deux Chambres et promulgué par le pouvoir exécutif, la loi de finances acquiert force obligatoire. Elle comprend généralement les

1 [illegible]

1 [illegible]

divisions suivantes : I. BUDGET ORDINAIRE : § 1er. *Crédits ouverts ;* — § 2. *Impôts et revenus autorisés ;* — § 3. *Évaluation des voies et moyens ;* — II. BUDGET SUR RESSOURCES SPÉCIALES ; — III. BUDGETS ANNEXES RATTACHÉS POUR ORDRE AU BUDGET GÉNÉRAL ; — IV. SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ; — V. MOYENS DE SERVICE ET DISPOSITIONS DIVERSES.

Ce dernier titre comprend, en général, deux séries de dispositions : les unes qui se retrouvent dans toutes les lois de finances et dont la durée est limitée à l'année budgétaire ; les autres dont la portée est plus générale et dont l'effet survit au budget avec lequel elles ont pris naissance.

Les dispositions de la première catégorie ont notamment pour objet :

De désigner les services pour lesquels des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets, dans l'intervalle des sessions parlementaires ;

D'ouvrir aux ministres de la guerre, de la marine et des finances, des crédits d'inscription pour les pensions militaires et civiles ;

De pourvoir au remboursement des obligations à court terme arrivant à échéance dans le courant de l'année ;

De fixer un maximum à la circulation des bons du Trésor et de la caisse municipale de Paris ;

D'autoriser les travaux à entreprendre ou à continuer par le service des constructions navales ;

De fixer des limites maxima et minima à la valeur des approvisionnements de la marine ;

De déterminer le maximum des subventions qui pourront être accordées ainsi que des engagements qui pourront être contractés par le ministre de l'Instruction publique pour la création des divers établissements d'enseignement et par le ministre des Travaux publics pour les entreprises de chemins de fer d'intérêt local et de tramways ;

De déterminer le maximum des travaux à exécuter soit par les compagnies de chemins de fer, soit par l'État à l'aide des fonds que les compagnies mettent à sa disposition ;

Au point de vue des dispositions ayant un caractère permanent, la plus importante de nos lois de finances a été celle du 28 avril 1816. Elle se compose, en réalité, de trois lois distinctes, dont la première, composée de 122 articles, rectifie ou arrête les budgets des années 1814, 1815 et 1816 et consacre, en outre, des titres spéciaux aux droits d'enregistrement, aux traitements, aux cautionnements et à la Caisse des Dépôts et consignations ; dont la seconde, comprenant 248 articles, forme la loi organique des Contributions indirectes ; dont la troisième enfin remanie, en 68 articles, l'ensemble du régime douanier. On peut encore citer, parmi les lois de finances qui ont apporté d'importantes modifications à notre système financier, celles des 21 avril 1832, 25 juin 1841 et 16 septembre 1871.

Les Assemblées de la Révolution s'étaient réservé, par l'institution d'un comité de Trésorerie, un droit de contrôle préalable et permanent sur les opérations relatives à l'exécution du budget[1]. Il existe quelque chose d'analogue, en Angleterre, dans l'action combinée du bureau de la Trésorerie, du Contrôleur auditeur général et du comité des comptes publics ; en Italie, dans le contrôle préventif de la Cour des comptes. Mais aujourd'hui, en France, comme dans la plupart des autres États, il a été jugé plus conforme au principe de la séparation des pouvoirs que le gouvernement conserve l'entière responsabilité de ses actes (V. CONTRÔLE).

31. Règlement du budget par le pouvoir législatif.

Tandis qu'en Angleterre il n'y a pas de règlement du budget, parce que les lois de finances, une fois votées, sont présumées devoir s'exécuter strictement sous les contrôles réglementaires, le principe, en France est, au contraire, que le pouvoir législatif statue, après la clôture de l'exercice, sur la régularité des opérations auxquelles le budget a donné lieu. C'est là l'objet de la loi de règlement, votée par les Chambres au vu des comptes présentés par les ministres ainsi que des déclarations générales et du Rapport public de la cour des comptes. On doit malheureusement noter que l'absence d'une loi sur la responsabilité ministérielle enlève toute sanction sérieuse au contrôle exercé par le Parlement sur les opérations budgétaires et qu'en outre le retard apporté à la discussion des lois de règlement, joint à l'indifférence avec laquelle elles sont étudiées et votées, leur ôte une grande partie de leur utilité. Sous la Restauration et sous le gouvernement de Juillet, ces lois étaient élaborées avec le plus grand soin ; elles donnaient lieu à des discussions approfondies et plusieurs d'entre elles ont accompli d'importantes et utiles ré-

1. Les États généraux (V. ce mot) de 1355 avaient également voulu exercer un contrôle direct sur les opérations de recette et de dépense. Ils avaient décidé qu'ils nommeraient eux-mêmes les receveurs et les trésoriers, ainsi que deux receveurs généraux pour diriger les travaux de ces employés. Les receveurs généraux devaient être soumis eux-mêmes à la haute surveillance d'une commission de neuf membres des États désignés à l'élection et pris en nombre égal dans les trois ordres. (Perrens, *Étienne Marcel*, Paris, Hachette, 1860, p. 31).

formes. Mollien qui a été rapporteur de quelques-unes de ces lois à la Chambre des Pairs insistait régulièrement pour qu'elles fussent présentées dans l'année qui suit la clôture de l'exercice : « Un des meilleurs gages, disait-il, que toute comptabilité publique puisse donner de sa fidélité envers tous ses devoirs, c'est de pouvoir se présenter aux vérifications et contrôles qu'elle doit subir, en étant presque encore en présence des faits qu'elle a décrits ou du moins lorsque leur empreinte est assez récente pour qu'il ne puisse s'élever sur les chiffres qui les expriment aucun doute qu'il ne soit facile d'éclairer ». (Rapport du 25 mai 1837.) Et en 1841, M. d'Audiffret déclarait à la même Chambre que tout retard, toute indécision dans le jugement final par le législateur des dépenses et des recettes de l'État était une cause sérieuse de perturbation et d'inquiétude.

On sait déjà que c'est la loi de règlement qui doit statuer sur les résultats définitifs de la balance budgétaire, c'est-à-dire faire emploi de l'excédent ou aviser aux moyens de couvrir le déficit. On a vu aussi que des dispositions récentes ont enlevé à cette même loi le soin d'accorder des crédits complémentaires pour les dépassements de crédits résultant de l'exécution des services.

32. Devoirs des Chambres en matière budgétaire.

La sagesse des Chambres n'est pas moins indispensable que celle du gouvernement à la bonne administration des finances publiques. Comme lui, — plus que lui peut-être, puisqu'elles représentent directement les contribuables, — elles doivent avoir le souci passionné de l'économie. Une Chambre dépensière n'accomplit pas sa mission. La sincérité est également au nombre de leurs obligations; elles doivent se mettre résolument en face de la vérité, se rendre un compte exact des besoins de l'Etat et ne jamais refuser les crédits dont la nécessité leur est démontrée ; en manquant à ce devoir, elles encouragent le gouvernement à exagérer ses besoins et à formuler des demandes excessives. Il faut aussi qu'elles aient le courage de sacrifier leur popularité aux nécessités supérieures de l'État. Il faut enfin qu'elles usent avec modération des pouvoirs qu'elles tiennent du suffrage populaire, qu'elles n'empiètent pas sur l'action gouvernementale, qu'elles n'aient pas l'ambition de dicter à elles seules le programme de la politique financière et qu'elles ne substituent pas une responsabilité vague et impersonnelle à la responsabilité effective de ceux qui dirigent l'administration publique.

X. CONCLUSION.

33. — Résumé des règles applicables aux budgets. — Leurs rapports avec les lois économiques. — Leur sanction.

En résumé, le budget a son origine dans le droit supérieur qui appartient à la nation de déterminer la quotité et de régler l'emploi des revenus mis en commun. Pour que ce droit soit exercé dans toute son étendue, il faut que le budget soit obligatoire, qu'il soit public, préalable, annuel et unique. De ces diverses conditions, la dernière est la plus essentielle, parce qu'elle contribue plus que les autres à l'équilibre financier, signe certain de la prospérité des États et garantie indispensable de leur crédit. Le maintien de cet équilibre si nécessaire n'exige pas seulement que l'unité soit respectée dans les lois qui établissent le budget et dans celles qui le règlent. Il faut encore qu'elle existe dans le pouvoir chargé de présenter ces lois, dans les délégations du Parlement qui en préparent la discussion, dans la suite de cette discussion elle-même, dans l'administration qui préside à l'exécution du budget, dans la comptabilité qui décrit les opérations, enfin dans l'autorité qui statue sur leur régularité.

Nous espérons avoir suffisamment fait ressortir les liens par lesquels ces règles, consacrées par l'expérience, formulées et appliquées par les grands esprits qui, à diverses époques et dans différents pays, ont dirigé l'administration des finances publiques, se rattachent aux lois générales de l'économie politique. Si quelque doute pouvait subsister à cet égard, nous invoquerions, avec le nom de Turgot, le témoignage d'un de nos plus sages ministres, de Mollien, qui, dans la préface de ses Mémoires, énumère tous les principes féconds, toutes les connaissances précieuses qu'il a puisées dans la lecture d'Adam Smith. Comme les lois économiques dont elles procèdent, ces règles ne sont pas appliquées partout de la même manière ni observées partout avec la même rigueur. Mais elles se dégagent nettement de la contradiction apparente des faits et les gouvernements qui ont essayé de s'en écarter y ont été peu à peu ramenés, moins peut-être par l'influence de l'opinion que par la force irrésistible de la logique et de la vérité. Ce n'est pas impunément qu'on y déroge ; leur violation a été souvent pour les peuples le prélude et la cause de grands malheurs. « Il n'y a rien, a dit Montesquieu, que la sagesse et la prudence doivent plus régler que cette portion qu'on ôte et cette portion qu'on laisse aux sujets ». Et M. Thiers donnait un commentaire éloquent à cette maxime, quand il disait au

Corps législatif : « Essayerai-je de vous montrer le lien étroit qui unit la bonne administration des finances au bien-être public ? Ce serait inutile. Autrefois, les peuples ne s'apercevaient de la mauvaise administration des finances que lorsqu'ils succombaient sous le poids écrasant des impôts. Aujourd'hui, grâce à notre organisation moderne, le bien et le mal se font sentir plus promptement. Dans ces vastes marchés de fonds publics qu'on a, sous le nom de Bourses, établis dans toute l'Europe, chaque jour la sagesse, la prudence, l'habileté des gouvernements sont mises à l'enchère et, selon le prix qu'en offrent de fins spéculateurs, la confiance monte ou s'abaisse, les affaires marchent ou s'arrêtent, le bien-être public s'étend ou s'évanouit ».

E. Dubois de l'Estang.

Bibliographie.

Il n'existe pas, à proprement parler, de bibliographie du budget. Les renseignements les plus précis sur la matière sont ceux qu'on puise dans les documents officiels, — lois de budget et de règlement, comptes présentés aux Chambres, rapports et discussions parlementaires. En même temps, les idées les meilleures et les plus nettes sont celles qu'on trouve dans les écrits des hommes publics — ministres, administrateurs ou membres des Assemblées — qui ont participé soit à la confection, soit à l'exécution des budgets (V. à ce sujet les articles biographiques du présent dictionnaire).

Parmi les ouvrages de doctrine, on citera les suivants :

I. France. — § 1. *Généralités.* — Dufrénoy, *Philosophie du budget*, 2 vol. Paris, Merlin, Heideloff et Campe, 18[illegible]-18[illegible]. — Roux, *Dictionnaire du budget*, 2 vol. (ouvrage publié vers 1840). — Vavasseur, *Le budget de l'État comparé, expliqué, mis en lumière*. Paris, Guillaumin, 187[illegible]. — [illegible] Gaston, *Mécanisme du budget de l'État*. Paris, Quantin, 1880. — L'article que M. Paul Boiteau a consacré au budget général de l'État dans le *Dictionnaire des finances*, publié sous la direction de M. Léon Say; ce travail n'était pas entièrement achevé quand la mort est venue surprendre son auteur. — Stourm (René), *Le budget, son histoire et son mécanisme*, cours professé à l'École libre des sciences politiques. Paris, Guillaumin; cet ouvrage, le plus récent, examine toutes les questions qui se rattachent à la préparation, au vote, à l'exécution et au contrôle du budget. Les deux dernières parties surtout sont exposées avec une remarquable précision. — L'*Annuaire de l'Économie politique et de la Statistique*, publié annuellement, sous la direction de M. Block. Guillaumin.

§ 2. *Aperçu [illegible]*. — Vautrin, *Manuel pratique*, contenant le texte des dispositions législatives et autres documents qu'il importe de connaître pour éclairer le vote des lois de finances. Paris, [illegible] 1847. — Décret du 31 mai 1862 sur la Comptabilité publique. — Hock (Chevalier de), *L'administration financière de la France*, traduit de l'allemand par A.-F. Legentil. Paris, Guillaumin ; ouvrage souvent cité à cause des jugements éclairés et impartiaux qu'il porte sur notre organisation financière. — [illegible] H., *L'[illegible] du budget de 1789 à 18[illegible]2*. Paris, Guillaumin, 18[illegible]. — [illegible], *L[illegible], son fonctionnement*. Paris, Berger-Levrault, 18[illegible].

§ 3. *Aperçu [illegible]*. — Nicolas (Charles), *Les budgets de la France*, depuis le commencement du XIVe siècle. Paris, Guillaumin, Berger-Levrault et Cie. — Calmon (A.), *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, 2 vol. Paris, Michel Lévy, 18[illegible]; excellent ouvrage qui résume fidèlement les belles discussions financières de la Restauration. — [illegible], *Histoire [illegible] du gouvernement [illegible]*. Paris, Michel Lévy, 18[illegible]. — Bastiat (Frédéric), *Paix et liberté, ou le budget républicain*. Paris, Guillaumin, 18[illegible]. — [illegible], *Les finances de la France de 1852 à 1860*, 5 vol. Paris, Michel Lévy, 1861. — Périer (Casimir), fils aîné. *La réforme financière de 1862*. Paris, Michel Lévy, 1862.

II. Étranger. — Block, *Dictionnaire de la politique*, 2 vol. Paris, Lorenz, 1873; cet ouvrage, déjà un peu ancien malheureusement, fournit d'utiles renseignements sur la constitution politique et sur le régime financier des différents États. — Consulter en outre le Bulletin de statistique et de législation comparée publié par le Ministère des finances, le Bulletin de la Société de législation comparée, l'Annuaire de législation étrangère, les Annales de l'École libre des sciences politiques et l'Almanach de Gotha qui renferme — surtout dans son édition allemande — des renseignements statistiques et financiers d'une grande valeur. Voir, de plus, les ouvrages cités à l'article Finances de l'Angleterre.

BULLION REPORT. — V. Enquêtes.

BUREAU DE BIENFAISANCE. — L'origine de cette institution charitable est assez ancienne. Dès le quatorzième siècle, les municipalités de quelques grandes villes organisent des secours pour les indigents. Mais c'est, paraît-il, dans la ville de Lille que la distribution à domicile des secours publics, sous la forme d'une institution régulière, aurait été appliquée pour la première fois. La mendicité ravageant cette région, les magistrats locaux signalèrent à Charles-Quint l'existence dans leur cité d'une administration privée, qui recueillait les aumônes et réunissait dans une bourse commune les ressources de la charité. L'empereur, frappé des résultats obtenus, autorisa les magistrats à désigner dans leur ville douze bourgeois « gens de bien, d'honneur, de moyens et de bonne renommée » chargés de recueillir et de distribuer les aumônes, sous le nom de ministres généraux des pauvres. — Il semble que le seizième siècle devait posséder le privilège de voir se généraliser le service des secours aux indigents ; pendant que Charles-Quint instituait à Lille les *ministres généraux des pauvres*, son rival François Ier, dans son ordonnance de 1536, et, plus tard, par la création à Paris, en 1544, du bureau général des pauvres, organisa les secours à domicile. L'institution se propagea rapidement en France, sous des noms différents, et devint le modèle de nos bureaux de bienfaisance actuels.

Dans les tentatives mal étudiées et, d'ailleurs, infructueuses de la Révolution française en matière d'assistance, les bureaux de charité de l'ancien régime sombrèrent, et leurs biens furent saisis par l'État. — Mais bientôt la réaction se produisit ; on rendit leurs biens aux établissements de bienfaisance, on fit la loi du 7 frimaire an V, et on reprit l'idée des anciens bureaux de charité, auxquels on donna une dénomination différente. On emprunta un mot à l'abbé de Saint-Pierre, et on appela ces institutions du nom, qui leur est resté depuis : *bureaux de bienfai-*

sance. — Ce n'est qu'en l'an VIII (loi du 28 pluviôse) que les bureaux revêtirent le véritable caractère communal, qu'ils avaient failli ne pas recouvrer, par suite de la fausse conception des municipalités de canton appliquée, comme on le sait, en l'an III.

Le bureau de bienfaisance est le type de l'institution communale d'assistance; il ne sert qu'à la commune et, d'autre part, il ne peut en exister qu'un par commune. Le bureau de bienfaisance réalise de plus, dans notre organisation charitable, l'assistance de droit commun. Non seulement par le service des secours à domicile, qui constitue sa fonction, il est l'auxiliaire né de l'hôpital et de l'hospice, à qui il enlève une partie de leur clientèle, mais encore il est chargé de soulager les situations les plus variées de la misère. A examiner les immenses bienfaits, que les bureaux de bienfaisance richement dotés sont destinés à rendre, on comprendra qu'ils constituent l'institution d'assistance la plus complète et la plus souple en même temps.

Malheureusement toutes les communes de France n'ont pas, à beaucoup près, un bureau de bienfaisance, et ce sont évidemment les villages qui en sont le plus dépourvus. Au 31 décembre 1887, il n'y avait que 15,250 bureaux pour 36,121 communes; et la proportion du nombre des communes pourvues était en rapport inverse du chiffre de leur population. Si maintenant du nombre de bureaux nous passons aux ressources, nous voyons encore que rien n'est plus variable : en face de bureaux qui peuvent faire 10,000 francs de dépenses, il y en a un grand nombre dont les ressources n'atteignent pas 50 francs. On en cite qui ont 0,01 ou 0,02 de revenu.

L'exiguïté des ressources de certains bureaux nous fait hésiter à demander l'établissement d'un bureau dans chaque commune, comme le prescrivait la loi de l'an V; cette mesure ne servirait qu'à multiplier les bureaux sans ressources. Ce que l'on pourrait faire dans le but d'en augmenter le nombre, ce serait d'engager les conseils municipaux à procéder à des créations, en leur montrant les avantages, en leur expliquant que certaines taxes, comme le droit des pauvres, qui ne peuvent être levées que par les bureaux de bienfaisance, se trouvent perdues pour les pauvres dans les localités dépourvues de bureaux; même s'il le fallait, en leur assurant le concours financier de l'État, ou du département, qui pourrait promettre une petite dotation en faveur de tout bureau que l'on viendrait à fonder. Pour augmenter les ressources des bureaux existants, il faudrait rappeler aux administrateurs de ces bureaux et aux municipalités leurs droits et leurs devoirs, les engager à tenir la main aux diverses dispositions de la loi, qui leur donnent certains produits éventuels; il y aurait lieu aussi d'assurer d'une autre manière la répartition des subventions de l'État et du département.

Dans les communes qui ne sont pas pourvues d'un bureau de bienfaisance, et c'est la majorité, l'assistance communale est exercée, soit par des *commissions charitables*, qui distribuent des secours accidentels ou temporaires, soit même directement par les conseils municipaux, qui tantôt votent annuellement une somme destinée aux malheureux, tantôt se bornent, le cas échéant, à secourir, sur leurs disponibilités, les misères qui viennent à se produire, sans avoir cependant un système, même rudimentaire, d'*assistance publique* (voy. ce mot).

ÉMILE CHEVALLIER.

C

CABARRUS (François, comte DE), né à Bayonne en 1752, mort à Madrid le 27 avril 1810. Fils d'un commerçant qui l'envoya en Espagne, il s'y maria, se fixa près de Madrid et se lia avec le ministre Campomanès, tout engoué d'économie politique. Il en partagea bientôt les goûts et les idées; si bien que consulté sur le moyen de rétablir les finances fort malades, il proposa et fit adopter la création de billets royaux, sorte de papier-monnaie portant intérêt, puis celle de la Banque Saint-Charles, qui mérita les diatribes de Mirabeau. D'abord prospère sous sa direction, cet établissement chancela après la mort de Charles II, en 1788, d'où suivit la disgrâce de Cabarrus. Un moment ambassadeur en Hollande, et ministre des finances en 1809, il n'occupa que quelques mois ces dernières fonctions. On a de lui 3 Mémoires dans lesquels se retrouvent ses brillantes qualités de penseur, d'orateur et d'écrivain : *Memoria presentada a S. M. para la [illegible] de un banco nacional*. In-8°, Madrid, [illegible]. — *Memoria sobre la union de [illegible]*

con el Asia, Ibid., 1784. — *Cartas sobre los obstaculos que la naturaleza, la opinion y las leyes oponen a la felicidad publica*. Ibid., 1783 et 1813.

CABET Etienne, publiciste français, né à Dijon, le 1er janvier 1786, mort à Saint-Louis (Missouri), le 6 novembre 1856. Fils d'un tonnelier, apprenti lui-même jusqu'à douze ans, il fit ses études, puis son droit et plaida dans sa ville natale, d'où il vint à Paris en 1818 et fut attaché au « Recueil » de Dalloz. Dupont [de l'Eure] le fit, en 1830, magistrat en Corse; mais il le fut peu de temps, revint à Paris publier divers volumes ou pamphlets et fonder *le Populaire* qui lui valut, en 1834, deux ans de prison. Réfugié pendant cinq ans à Londres, il s'y éprit d'idées anglaises et surtout de l'*Utopie* de Morus, d'où dériva sa fameuse *Icarie*. En 1847, sommé d'appliquer ses théories et surtout de rejoindre les croyants qui s'étaient, sur ses promesses, embarqués pour le Texas, il eut à purger de graves condamnations provoquées par les plaintes de ses anciens partisans. Il finit par en sortir indemne, mais son retour au Texas fut suivi de troubles qui le forcèrent à abdiquer sa dictature. Il finit tristement dans le Missouri, avec les rares partisans qui l'avaient suivi, lorsque se disloqua la colonie fondée à Nauvoo, dans l'Illinois, où elle comptait 1,500 membres à la fin de 1848. De ceux qui gardèrent le terrain, une partie resta « Communauté icarienne »; l'autre fonda, à côté, une « Nouvelle communauté icarienne »; toutes deux sont arrivées, en trente ans, à une prospérité relative. Tous les membres se sont fait naturaliser, comme l'avait fait Cabet en débarquant; tous français d'origine, à bien peu d'exceptions près, parlent également l'anglais, et ont des écoles, des bibliothèques et 2 organes : la « Revue icarienne » et « le Communiste libertaire ». Les théories de Cabet ne sont même pas à discuter; elles ont été suffisamment jugées et condamnées par l'expérience. Il restera de ce nom un certain tapage, fait autour de ces théories résumées dans de nombreux ouvrages, parmi lesquels il suffira de citer : *Association libre pour l'éducation du peuple*, in-8, 1833; — *Voyages et aventures de lord William Carisdall en Icarie*, 2 vol. in-8, 1840; — *Douze lettres d'un communiste*, in-8, 1841; — *Propagande communiste*, in-8, 1842; — *la Femme, son malheureux sort*, etc., in-8, 1847; — *Vrai communisme, Réalisation de la communauté*, in-8, 1847; — *Almanach icarien*, in-18, 1848; — *l'Ouvrier, ses misères actuelles, leur cause et leur remède, son futur bonheur dans la communauté*, ibid. — V. sur Cabet et la colonie Icarienne, *Socialism in France and Germany*, par le professeur R. Ely. Londres, 1883, et le *Journal des Economistes*, année 1884.

E. R.

CABOTAGE. — Le cabotage est cette partie de la navigation maritime qui se fait le long des côtes, par opposition à la navigation au long cours. Aussi l'appelle-t-on en anglais, d'un nom significatif : *coasting trade*.

En français, le sens de cette locution « le long des côtes » semble bien précis. Il n'a pas toutefois empêché que le mot cabotage ne prenne un double sens. Les côtes, le long desquelles on peut naviguer tout en faisant du cabotage, ne sont pas les mêmes si on les envisage du point de vue de l'administration de la marine ou de l'administration de la douane.

La marine, elle, se préoccupe de la capacité technique de celui qui commande le bateau. Elle exige pour la navigation au long cours certaines qualités, attestées par certains diplômes. Ceux qui n'ont pas ces diplômes ne peuvent faire que du cabotage. Mais l'étendue de la navigation permise à ce mot « cabotage » n'embrasse pas seulement les côtes françaises; elle embrasse aussi certaines côtes étrangères, baignées par des mers limitativement désignées. Ces désignations ont varié avec les époques, suivant les lois en vigueur : ordonnance de 1740; loi des 9-13 août 1791; arrêté des consuls du 14 ventôse an II; code de commerce, article 377; ordonnance du 12 février 1815, etc. La difficulté est de donner satisfaction à la fois aux besoins du commerce et à la nécessité d'assurer la sécurité des équipages. Il faut, par exemple déterminer, d'une façon certaine si un voyage à Odessa est plus difficile et, par conséquent, exige plus de connaissances qu'un voyage à New-York. Aujourd'hui, après bien des hésitations, on a restreint l'étendue de la navigation par cabotage : 1° aux voyages d'un port français quelconque à un autre port français; 2° aux voyages à destination de la Hollande, de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande; à ceux effectués dans les ports de la Méditerranée jusques et y compris Naples, du côté de l'est, et jusques et y compris Malaga, du côté de l'ouest, ainsi qu'aux transports pour les îles Baléares, la Corse, la Sardaigne, etc.

Pris dans ce premier sens, le cabotage, au point de vue économique, ne présente qu'un intérêt médiocre.

Un second sens est celui que lui donne l'administration de la douane. Elle entend par « cabotage » le transport des marchandises et denrées d'un port de France dans un autre port de France, par des navires de toute contenance. Elle entend par « petit cabo-

tage » la navigation d'un port à l'autre, dans la même mer, et par « grand cabotage » la navigation d'un port de l'Océan à un port de la Méditerranée, et *vice versa*.

Les navires étrangers sont exclus de la faculté de transporter des marchandises françaises, ou nationalisées par le payement des droits, d'un port de France dans un autre port de France. Le cabotage est réservé aux seuls navires français (Loi du 21 septembre 1793, art. 3 et 4). La même réserve est faite par les traités de commerce et de navigation.

D'après une loi du 3 avril 1889, la navigation entre la France et l'Algérie ne peut également s'effectuer que sous pavillon français. Toutefois, en ce qui concerne les pays avec lesquels nous avons des traités de commerce et de navigation, la mesure ne doit produire son effet qu'après le 1er février 1892, date de l'échéance de nos conventions commerciales. D'autre part, il a été réglé, au cours de la discussion de cette loi, que ses dispositions ne devaient affecter en rien les prescriptions de l'article 6 de la loi du 30 janvier 1872, relatives aux droits de quai à acquitter par les navires de tout pavillon venant de l'étranger ou des colonies et possessions françaises ; il suit de là que le droit de quai, dont sont exempts les navires caboteurs sur nos côtes, reste applicable à tous bâtiments faisant le cabotage entre la France et l'Algérie, même lorsque cette navigation sera exclusivement réservée au pavillon national.

Avec ce second sens, le cabotage ne relève de l'économie politique que par le caractère protectionniste que lui ont donné les lois de la plupart des nations. Cette section particulière de la question générale de la Liberté des échanges n'exige donc point de discussion spéciale. On en trouvera tous les éléments sous les mots relatifs à la *Liberté des échanges* au *Protectionnisme*, etc.

CADASTRE.

SOMMAIRE

1. Définition.

— « Le cadastre, du mot latin *capistratum*, contenance, suivant les uns, et d'après les autres καταστίζω (katastizô) : *je distingue par des points*, est un système d'opérations ayant pour but de déterminer la quantité et la qualité des biens-fonds d'un pays pour arriver à l'assiette et à la répartition de l'impôt foncier. Les registres des rôles étaient appelés à Rome *capistrata*, d'où *cadastra*, cadastre. »

« Le cadastre est le relevé général et détaillé des biens-fonds d'un pays, indiquant la situation et la contenance des moindres parcelles de la propriété terrienne, la nature des produits et des revenus. »

« On entend par cadastre l'ensemble des opérations au moyen desquelles l'étendue, la nature et le produit des biens-fonds sont déterminés dans le but de répartir équitablement l'impôt foncier ».

« Plan des propriétés territoriales d'une contrée présentant leur situation, leur étendue et leur valeur pour asseoir l'impôt foncier. »

— « 1° Autrefois, registre qui servait à l'assiette des tailles réelles. Aujourd'hui registre public dans lequel sont relatées la quantité et la valeur des biens-fonds; 2° L'arpentage et l'évaluation des propriétés imposables. »

Avec quelques nuances, toutes les définitions du cadastre se ressemblent, donnant surtout à l'opération un but fiscal, tandis que le cadastre devrait être, purement et simplement, considéré comme « la délimitation exacte de la propriété immobilière, privée ou publique ».

— « On appelle parcelle, dit l'ordonnance du 3 octobre 1821, toute portion de terrain qui se distingue de celles qui l'environnent, soit parce qu'elle n'appartient pas au même propriétaire, soit parce qu'elle n'est pas soumise à la même culture. Les terres contiguës appartenant au même propriétaire et ne différant que par leur assolement, ne forment qu'une seule parcelle, à moins que ces fonds ne dépendent de deux triages distincts. »

2. Appréciations sur l'état actuel.

Dès 1845, un député du Gers, M. David, s'exprimait ainsi : « Le cadastre, basé sur les diverses cultures, est aujourd'hui tout plein de mensonges », appuyant son appréciation sur la répartition inégale de l'impôt foncier. Avant lui, la Cour de cassation, réunie en 1844 en assemblée générale, l'avait ainsi caractérisé : « Le cadastre actuel est une base inexacte et toujours incertaine de la délimitation des propriétés; pour qu'il en fût autrement, il faudrait le refaire d'une manière juridique ; en l'état, c'est une œuvre purement administrative. » Elle indiquait, dans cette remarquable déclaration, d'une façon précise, ce qu'il était et ce qu'il aurait dû être. Aujourd'hui, en réalité, les vieux plans

ne sont plus en usage dans un grand nombre de communes.

Dans l'intérêt de l'agriculture, si l'on se bornait à cet unique desideratum, la réfection même de la partie géodésique serait urgente et indispensable; elle viendrait au moins en aide au crédit agricole en lui donnant une base solide et stable.

Avant 1850, le cadastre a été renouvelé dans 2000 communes environ ; à peine était-il achevé pourtant que les changements survenaient, à mesure qu'on le constituait. Depuis, le sol de la France a subi d'immenses transformations : des fabriques, des usines, d'autres établissements industriels ont été construits. Des routes, des canaux, des chemins de fer ont été créés; des landes, des bois ont été défrichés; des marais ont été desséchés; de nouvelles méthodes, de nouveaux procédés de culture ont été introduits. Certaines contrées ont vu leur situation agricole se perdre, d'autres s'améliorer.

Si une terre a eu la bonne fortune d'être cadastrée dans les premiers temps, son revenu est fixé à 5 francs et son impôt foncier à 0 fr. 10 c. Si elle n'a été cadastrée que dans les derniers temps, son revenu a été fixé à 100 francs et son impôt est de 8 francs, alors qu'elles sont de revenu et de valeur identiques. Des différences existent en sens contraire.

Cette inégalité est depuis si longtemps reconnue que, dès le 15 mai 1818, une loi ordonna des recherches pour rectifier la répartition qui fut prescrite le 31 juillet 1821. Depuis près d'un siècle, les plaintes sont unanimes dans la presse, les sociétés savantes, les conseils généraux, les assemblées politiques, sur l'état défectueux du cadastre. Dans la session de 1862 du conseil général du Pas-de-Calais, l'administration déclarait qu'il lui était impossible d'opérer les mutations dans 185 communes de ce département. L'enquête agricole de 1866 révélait d'aussi graves erreurs dans bien d'autres départements. M. Durand, percepteur à la Ferté-Alais, déclare que, « dans un exercice de vingt ans, sur 12,000 mutations, il avait rarement trouvé un titre d'accord avec les contenances cadastrales ». Il résulte des recherches de M. Riché, conseiller d'État, rapporteur du projet de loi sur la diminution des frais dans les ventes judiciaires que, sur 14,106,000 cotes foncières imposées en 1866, 812,000 ne sont pas imposées au nom des vrais propriétaires. Et encore est-il probablement modéré. De là suivent, ajoute-t-il, de longues formalités dans les procédures d'ordre et de saisie, et la distraction de plus de 1/20 des biens qui y sont injustement compris.

Et cet état de choses ne fait que s'aggraver avec les millions de changements de parcelles qui s'opèrent chaque année, et qui n'exigent pas moins de quinze formalités!

« Les titres, disait M. Bonjean au Sénat, sont presque tous incomplets, irréguliers. La possession est en faveur de l'homme de mauvaise foi et actif contre l'honnête homme négligent... L'hypothèque, comment peut-elle avoir une base certaine, sur une parcelle qui n'a pas d'identité? »

M. Bonjean disait encore devant le Sénat, le 6 avril 1866, que le territoire de la France, composé de 52 millions d'hectares, était divisé en 143,070,558 parcelles, dont 8,438,760 propriétés bâties ; l'impôt réparti en 14,028,000 cotes foncières, acquittées par 8,839,640 propriétaires, 49,325,514 hectares appartenant à la propriété privée, le reste à l'État; qu'il y avait à peine 60,000 propriétaires dont la cote foncière fût de 300 francs de principal et au-dessus; que ceux dont la cote dépassait 1,000 francs se comptaient par centaines, ceux qui payaient de 800 francs à 1,000 francs ne représentaient que quelques milliers ; que la très grande majorité acquittait entre 300 et 500 francs de contributions. Cette moyenne ne s'est-elle pas abaissée aujourd'hui?

Quant à la petite propriété, elle comptait 7,517,000 propriétaires. Sur ce nombre, 3 millions étaient exempts de contribution personnelle. Les 4,500,000 autres étaient surtout répartis en petites cotes de 1 à 50 francs. Combien ces constatations sont intéressantes! A d'aussi nombreux petits propriétaires, ne doit-on pas le bienfait d'un bon cadastre, c'est-à-dire d'un titre certain de la propriété?

Dupin aîné affirmait qu'avec notre législation « en achetant on n'est jamais sûr d'être propriétaire, en payant on n'est jamais sûr d'être libéré, en prêtant on n'est jamais sûr d'être remboursé ».

Tout en tenant compte de l'exagération de cette formule, on peut dire que le crédit foncier est aisé seulement pour une grande propriété qui peut se constituer un titre.

L'erreur d'origine s'est pourtant perpétuée. On n'a pas voulu voir les vices du système, et voici la solution, que l'administration du cadastre fit prévaloir en 1837, lorsque la question fut soumise à une commission spéciale par le ministre des finances : « *La commission n'a point pensé que le cadastre pût remplacer les titres de propriété et devenir ainsi la base d'un nouveau régime hypothécaire. Le cadastre ne décrit que des faits existants, il constate la possession et ne constitue pas le droit* ».

Si l'on ne s'occupe même que de la ques

tion de l'impôt, il est bien évident que la base adoptée, le revenu, est faussée de tous points. Le revenu des terres est essentiellement variable et l'impôt reste d'une quotité fixe.

Le *Bulletin* de la Société de topographie parcellaire de France, dans son numéro de juillet 1879, allait jusqu'à appeler le projet de M. Léon Say, ministre des finances, présenté en 1875, « la négation même de l'institution cadastrale, dont l'adoption entraînerait pour notre pays des conséquences funestes, sans se préoccuper des difficultés de la situation, des impossibilités arguées contre une solution précise ».

Notre législation est organisée de telle façon que, pour la petite et la moyenne propriété qui possèdent les 3/4 du sol, le crédit n'existe pas.

Les notaires eux-mêmes ne peuvent qu'avec de grandes difficultés, et quelquefois pas du tout, se rendre compte du droit de propriété.

Dans la grande Enquête agricole de 1866, il y eut un questionnaire, dont le numéro 19 était ainsi conçu : « Dans le cas où la situation actuelle du crédit agricole serait considérée comme défectueuse, par quels moyens et par quelles modifications à la législation existante serait-il possible de l'améliorer ? »

Nous avons parcouru les dépositions faites dans 68 départements. Il y eut 7,639 déposants ; 3,067 demandèrent des modifications à la loi sur le Crédit foncier ; 3,635 demandèrent les mêmes modifications et, en outre, la rénovation du cadastre, *qui leur en paraissait être le préliminaire indispensable*.

Dans la même enquête M. Leviez, sous-gouverneur du Crédit foncier, s'exprime ainsi : « On se plaint de la rareté de nos prêts à l'agriculture, mais il y a quelque chose de bien plus rare encore, ce sont les titres de propriété. » Les actes abusivement appelés titres aujourd'hui n'ont de valeur qu'entre les contractants. Ils n'ont ni assiette ni contenance. Leur origine de propriété est incertaine, sans parler des hypothèques occultes, des difficultés de la purge, des frais énormes que ces formalités entraînent avec elles. Dans ces conditions, que faut-il faire ? »

Ces erreurs de détails se manifestent et s'accumulent dans les chiffres globaux : la Statistique financière des communes pour l'année 1884, publication du ministère de l'intérieur, établit que la France comprend 52,758,711 hectares. Un document de la même administration donne le chiffre de 52,867,367 hectares. Une publication du ministère du commerce inscrit 52,904,974 hectares. Le service de la statistique générale publie le chiffre de 52,877,199 hectares. La direction des contributions directes publie 52,906,293 hectares, dans le compte définitif des recettes de l'exercice 1881 et 52,850,760 hectares dans celui de 1882. Et il résulte des discussions au conseil supérieur de statistique que ces chiffres auraient été relevés d'après le cadastre.

Il ne faudrait pas cependant exagérer.

D'après M. Flour de Saint-Genis (*Le Crédit territorial en France*) et d'après les chiffres qu'il a extraits de l'*Annuaire statistique de la France*, publié en 1887, les 36,121 communes de France ne se trouvent pas toutes dans une situation cadastrale défectueuse.

Du nombre total il conviendrait de déduire :

1° Paris et les villes de plus de [illegible] habitants [illegible] . . . . . . [illegible]

2° Les petites communes [illegible] une population inférieure à 1,500 habitants où les plans n'ont pas subi de modifications [illegible] sont plus étendues, savoir :

Au-dessous de [illegible] hab.	17,181	
De [illegible] hab.	1,[illegible]	[illegible]

3° Les communes qui [illegible] cadastre [illegible] . . . | | [illegible] |

4° Les communes [illegible] annexées [illegible] cadastre [illegible] tout nouveau . . . . . . | | 1,1[illegible] |

Total	[illegible]
Nombre total des communes . . .	[illegible],121
Cadastre à réviser	1,1[illegible]

Sans être aussi optimiste que M. Flour de Saint-Genis, nous serions loin des 30,000 communes et des vingt années dont les adversaires de la révision cadastrale et de la réforme hypothécaire font un épouvantail.

Dans plusieurs régions de la France, dans l'Yonne et dans l'Est, la révision du cadastre et les procédés d'abornement à bon marché des propriétés ont été l'objet d'essais remarquables, très heureux et qu'on peut encore perfectionner. A Charmois, près de Lunéville, le cadastre révisé sans conflit judiciaire pour 237 parcelles a coûté 800 francs.

D'après M. Hemley (*Bulletin administratif* et judiciaire à l'usage des arpenteurs-géomètres, 1888) qui cite de nombreuses opérations, le renouvellement complet du cadastre coûterait, pour 1,000 hectares divisés en 4,000 parcelles, 4,400 francs, 4 fr. 40 à l'hectare, 1 fr. 10 à la parcelle, et la simple révision 1,100 francs.

3. Historique. — Origine. — Lois et projets de lois.

Les Grecs ont connu les cadastres sous le nom d'ἀπογραφαί et διαγράμματα.

C'était une sorte de consignation de l'état des propriétés sur des registres fonciers. A Athènes, les démarques, les chefs des différents districts de l'Attique étaient chargés de les tenir constamment à jour.

Ces livres dont l'objet presque unique était de fournir à l'État un moyen commode de répartir l'impôt ne pouvaient être invoqués comme titres de propriété devant les tribunaux.

Servius Tullius ordonna un cadastre de Rome qui devait être renouvelé tous les cinq ans. Sous l'empereur Auguste, un cadastre de l'empire fut dressé, qui servit de base pour établir les règlements agraires. On ajoutait au produit du sol, pour servir d'assiette à son évaluation, le nombre des esclaves qui s'y trouvaient. C'était un arpentage général des terres classées, suivant leur fertilité, en diverses catégories dont chacune était taxée en raison de son rendement. Tous les dix ans avait lieu un *cens* qui, après le ve siècle, servit en Gaule pour partager les terres conquises et percevoir les tributs.

Dioclétien adopta une unité imposable, une parcelle type, qui était une division fiscale et non géométrique. Cette unité était frappée d'une contribution fixe et comprenait plus ou moins de terres, suivant qu'elles étaient plus ou moins fertiles et productives. Ainsi, tandis qu'il fallait 20 arpents des champs de la deuxième catégorie pour former une parcelle type, 5 arpents de vignes en formaient une à eux seuls.

Chaque circonscription financière comprenait un certain nombre de parcelles types, et ce nombre servait à déterminer le chiffre de la somme due par toute la circonscription.

On n'a pas beaucoup inventé depuis lors. Chilpéric Ier et Chilpéric II firent rectifier le cadastre[1] de leurs États. Sous Charlemagne, l'opération ne donna que des résultats imparfaits.

Aux siècles suivants, églises et ablayes firent dresser les états de leurs domaines. Ce furent des *polyptiques* ou *pouillés*, dont le plus connu est le *Dom's day Book* rédigé par Guillaume de Normandie après la conquête de l'Angleterre. Les seigneurs féodaux constituèrent aussi des *terriers*.

Les anciens cartulaires ou livres terriers étaient établis avec soin. On cite le Polyptique de l'abbaye de Saint-Germain des Prés, à Paris, au ixe siècle; le terrier de la seigneurie Coulombes, appartenant à l'abbaye de Chelles, dressé en 1509; celui de la paroisse de Paray, canton de Donnemarie, dressé en 1768.

La Bourgogne, la Guyenne, l'Alsace, la Flandre, l'Artois, la Bretagne, le Dauphiné, firent également des relevés de propriétés, afin d'essayer de répartir les tailles proportionnellement.

Charles VI eut l'idée d'un recensement général qui ne fut exécuté qu'en Provence, où le cadastre s'appela *affouagement*. Charles VIII entreprit de faire dresser un cadastre permettant de répartir l'impôt d'une façon plus équitable entre les taillables; mais les guerres d'Italie, les guerres de religion vinrent paralyser ces bonnes intentions; la confection du cadastre, aussi bien qu'une égale répartition des taxes, fut remise à des temps meilleurs. François Ier, dans un édit de 1535, prescrivit de cadastrer quatre généralités du midi de la France. Colbert ordonna un règlement pour la perception de la taille. Son but était de ramener cet impôt, en trois ou quatre ans, à 25 millions. Sous son ministère, la généralité de Montauban fut cadastrée (1664).

En 1763 (déclaration du 21 novembre), on émit peut-être pour la première fois l'idée d'un cadastre général. Comme aujourd'hui, la dépense effraya. La loi, bien qu'enregistrée dans un lit de justice, ne reçut aucune application. La déclaration du 21 novembre 1763 disait, au surplus, qu'on ne procéderait à l'opération cadastrale qu'après avoir arrêté un meilleur mode ou un renouvellement du système financier de la France, après les mémoires du parlement et des autres corps de l'État.

En 1780, Necker parlait aussi du cadastre, mais il se bornait à une sorte de désir platonique de le mettre à exécution.

En 1789, les idées de l'école physiocratique étaient à la mode. Suivant Quesnay et ses disciples, l'industrie et le commerce ne faisaient que transformer les produits de la terre, qui étaient la vraie richesse, sans y rien ajouter. Les agriculteurs avaient donc seuls un revenu net réel. D'où il suivait que l'impôt, la part du revenu net de chacun consacré à la satisfaction des besoins de tous, devait peser exclusivement sur la terre.

Dans ce système, l'établissement d'un cadastre était une impérieuse nécessité. L'Assemblée constituante, le 1er décembre 1790, décréta le principe de l'évaluation du revenu des propriétés imposables. La loi du 21 août 1791 chargea les administrations départementales d'ordonner les opérations, et celle du 16 septembre suivant en régla le mode d'exécution.

La Convention, par ses votes des 21 mars et 30 novembre 1793, 27 janvier 1794 et 22 octo-

1. Il ne faudrait pas donner à ce mot la signification complexe qu'il a aujourd'hui. Nous estimons que c'était plutôt une sorte de recensement.

bre 1795, confirma ces premiers votes de la Constituante, sans parvenir à les faire suivre d'exécution. On procéda aux mesures ordonnées d'une façon irrégulière. On fit arpenter 1800 communes afin de faire ensuite la répartition par analogie, mais ce travail fut tellement imparfait qu'on l'abandonna. Puis on fit faire l'évaluation au moyen d'experts sur des masses de cultures, en demandant aux propriétaires une déclaration de contenance. C'étaient autant de mesures inutiles.

La loi des 16-23 septembre 1791 ordonna de commencer sur-le-champ le travail : 1° en formant des plans de masse qui auraient pour base les grands triangles de l'Académie des sciences et présenteraient la circonscription de la commune et sa division en sections ; 2° en formant ensuite les plans de détail qui en devaient composer le parcellaire.

Le 22 janvier 1801, les consuls ordonnèrent de procéder au cadastre sur la déclaration des propriétaires, sans faire arpenter les terres. On n'obtint que des résultats erronés.

L'insuffisance de ce système fit qu'on dut procéder géométriquement.

De vives oppositions se déclarèrent. « On a toujours été entravé en France, disait Bigot de Préameneu, d'un travail d'ensemble, parce qu'on le veut géographique et mathématique. »

Lebrun disait : « Un cadastre général serait une œuvre monstrueuse qui coûterait 30 millions et vingt ans de travail. La mensuration et l'évaluation ne sont pas ce qu'il y a de plus difficile. C'est la connaissance des rapports des divers départements. »

En 1802, le gouvernement chargea une commission de proposer le meilleur mode d'exécution. Elle fut composée de fonctionnaires des contributions directes que domina l'esprit fiscal. Ne voyant que l'assiette de l'impôt, ils imaginèrent le cadastre par masses de culture exécuté par un entrepreneur choisi par le préfet, sous le titre de géomètre en chef.

On retrouve les mêmes principes dans l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 1807. La nouvelle commission chargée de déterminer le mode d'opérer fut composée de la même façon, eut les mêmes vues. Elle décida que l'opération se ferait en l'absence des propriétaires qui, seulement après, pourraient approuver ou critiquer. Les géomètres devenaient les juges souverains de ce qu'ils avaient fait. On dépensa en pure perte 20 millions de 1802 à 1808.

Le 27 janvier 1808, est ordonné l'établissement d'un cadastre général et parcellaire.

En 1819, M. de Villèle fit procéder à un relevé, dans chaque arrondissement, d'un certain nombre d'actes de bail et, à défaut, d'actes de vente. Ce travail fut fait trop vite et, par suite, incomplètement. Ce fut pourtant une amélioration.

La loi du 3 juillet 1821 consacra l'application de ce système.

En 1837, nouvelle commission, nouvel échec.

Le cadastre n'a été conçu, puis exécuté, on le voit, qu'en vue de la répartition de l'impôt. En 1791, en 1807, en 1821, en 1850, ce sont toujours les lois de finance qui règlent ce qui le concerne.

Depuis 1806 enfin, il a toujours été placé dans les attributions du ministre des finances.

M. Léon Say, ministre des finances, présenta le 19 mai 1879, à la Chambre des députés, un projet de loi dans lequel il rappelait que la loi votée le 3 août 1871 par l'Assemblée nationale, prescrivant au gouvernement de préparer un projet de nouvelle répartition de la contribution foncière, rendait indispensable la solution de la question du cadastre. Il disait que la répartition individuelle ne saurait être régulièrement effectuée que par le cadastre, en exprimant l'idée qu'il fallait satisfaire aux vœux de la propriété foncière, qui demandait énergiquement que le cadastre lui donnât satisfaction au point de vue de l'identité des parcelles et de la fixation de leurs limites. Il affirmait qu'il importait de séparer les propriétés bâties et non bâties.

D'après l'art. 1, le conseil général désignait les communes à cadastrer et décidait si les plans devaient être renouvelés en tout ou en partie, ou révisés.

Les art. 2 à 9 donnent la marche à suivre pour les opérations, notamment aux propriétaires toutes facilités compatibles avec le Code afin qu'ils puissent faire servir le cadastre à l'assiette de la propriété, en trouvant dans les extraits certifiés un acte véritable de bornage et des documents précieux pour faire valoir leurs droits.

L'art. 11 permettait aux propriétaires de faire rectifier les erreurs; les art. 12, 13 14, aux conseils généraux d'assurer la conservation (C'est ainsi qu'on procède en Belgique, en Hollande et dans certaines parties de l'Allemagne).

L'art. 15 autorisait les conseils généraux à voter les fonds nécessaires au renouvellement, à la conservation et à la péréquation.

Dans la session de 1880, M. Mathé, député, déposa une proposition de loi, dans l'exposé des motifs de laquelle il constatait que, si une solution n'était pas intervenue, « c'est qu'on n'avait pu se mettre d'accord sur le système à adopter et que l'on avait toujours considéré la dépense à faire comme démesurée ».

Il disait encore « que le système qui ferait du cadastre un document sérieux et authentique, établissant le droit de propriété, serait préférable à tous les points de vue, mais que la question demanderait une longue étude, environ 500 millions et peut-être cinquante ans pour arriver à une solution complète ».

« Que le renouvellement proposé par le gouvernement coûterait 250 millions, ne présenterait pas les avantages d'un cadastre terrier, ne vaudrait pas mieux que le premier cadastre et demanderait quarante ans. »

Le système qu'il proposait consistait à ne considérer le cadastre qu'au point de vue de la répartition de l'impôt foncier et de la tenue à jour des bases de cet impôt. On se bornerait à réviser les anciens documents, en tirant parti de ceux qui étaient utilisables et en renouvelant ceux qui étaient hors d'usage.

Pour lui, il faudrait seulement quatre ou cinq ans et 60 millions ; et cela donnerait satisfaction aux communes et aux propriétaires. Il adoptait l'impôt de quotité, applicable à raison de tant par mille sur la valeur vénale, toujours facile à établir, plutôt que la méthode compliquée des évaluations de culture, de types, classes, tarifs, etc.

Dans la session extraordinaire de 1880, M. Papon, député, déposa à son tour un projet de loi. D'après l'analyse de l'exposé des motifs, le cadastre actuel ne peut servir à l'application de l'impôt, les plans parcellaires ne peuvent plus être appliqués sur le terrain, tant la propriété a varié et s'est divisée. La péréquation de l'impôt foncier est donc impossible.

Il demande un cadastre nouveau qui soit une œuvre d'État, à accomplir en dix ans, et destiné à établir un instrument de perception d'impôt aussi parfait que possible. La dépense à la charge du Trésor serait de 250 à 300 millions. Il en serait rémunéré par la facilité, l'exactitude dans la perception et par la plus-value de l'impôt. L'abornement des parcelles resterait à la charge de la propriété privée.

L'impôt serait de quotité, c'est-à-dire un tant pour cent du revenu fixé chaque année par la loi de finances. Le cadastre refait (en dix ans) devrait contenir l'évaluation en capital et en revenu de chaque parcelle ; ce serait la base de la perception de l'impôt.

Le bornage deviendrait obligatoire à la charge des propriétaires. Comme il s'agit d'un intérêt général, chaque voisin ayant le droit de contraindre au bornage dans son intérêt particulier, la loi ne pourrait-elle s'attribuer ce droit dans l'intérêt de tous ?

Le cadastre serait distinct pour les propriétés bâties ou non. Les plans seraient établis dans des conditions d'invariabilité[1] : les sommets angulaires des parcelles seraient déterminés par leurs coordonnées rectangulaires, rapportés aux axes de la triangulation cantonale, triangulation qui devrait se rattacher à celle de l'état-major. Elle déterminerait des repères dont les distances n'excéderaient pas un kilomètre. Le cadastre donnerait, en outre, les cotes d'altitude et les indications géodésiques.

Les registres se composeraient de livres parcellaires pour les deux genres de propriétés et d'un livre personnel. Il y aurait un bulletin cadastral qui contiendrait la description, la configuration de la parcelle et copie exacte des notices inscrites au livre parcellaire et au livre personnel. Ce bulletin deviendrait le titre de propriété.

Il servirait à la transmission, à la location, en même temps qu'à la constitution des hypothèques et à leur purge. Avec lui le crédit agricole deviendrait facile en apportant au prêteur tous les renseignements qui peuvent servir de base à des opérations de crédit.

Le cadastre devrait constater enfin tous les changements de la propriété.

Dans la séance du 23 juin 1881, M. Peulevey, député, lut son Rapport au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi concernant le renouvellement des opérations cadastrales. En voici le résumé : Malgré le prétendu principe de l'immutabilité de l'impôt foncier, les nombreux changements qui s'opèrent incessamment dans la nature des cultures, dans les produits du sol, dans les moyens d'exploitation et dans la valeur locative des diverses espèces de biens-fonds ont amené le législateur à diverses reprises à modifier la fixité des contingents fonciers.

En 1850, l'inégalité était flagrante ; à cette époque 1,848 communes ne payaient que 3 à 4 centimes le franc de revenu ; 8,813 de 6 à 7 ; 6,606 de 7 à 8 ; 3,298 de 8 à 9 ; et il y en avait qui payaient de 12 à 15 centimes et au delà.

Dans la loi de finances du 5 août 1874, on imposa l'obligation au gouvernement de présenter, dans la loi de 1876, un projet de nouvelle répartition. Cette disposition fut reproduite dans l'article 4 de la loi du 3 août 1875. Le 23 mars 1876, le gouvernement déposa deux projets de loi, le premier pour procéder à de nouvelles évaluations du revenu des biens-fonds, le second pour préparer les bases du renouvellement du cadastre, en

1. C'est le projet Sanguet cité plus loin, p. 280, moins complet (8 art. au lieu de 17).

opérant sur les matrices la distinction des propriétés bâties et non bâties.

Ils ont été reproduits par le dépôt fait par M. Léon Say le 19 mai 1879. Le premier a été voté le 9 août 1879.

Ces deux projets étaient loin de satisfaire aux exigences du pays.

MM. Mathé et Papon, députés, ont à leur tour formulé deux propositions. La première se bornait à proposer une révision des plans et contenances parcellaires, avec une nouvelle évaluation des propriétés imposables de la commune. La seconde demandait la reconfection du cadastre avec bornage, arpentage, évaluation des propriétés bâties ou non et conservation du cadastre. Chacune d'elles aboutissait à une nouvelle évaluation du revenu parcellaire.

Avant toutes choses, la séparation des propriétés bâties et non bâties paraît indispensable. S'il est difficile de comparer les revenus des diverses natures de culture, ne l'est-il pas bien plus de comparer les revenus des propriétés bâties, dont la nature est si différente ? Et le Rapport concluait en proposant seulement de voter le crédit nécessaire à effectuer cette séparation; il fut accordé.

Dans la séance de la Chambre des députés du 11 février 1886, lecture fut donnée du Rapport sur une proposition de MM. Belle et Blandin.

Ils demandaient qu'une commission, composée d'un agent de l'administration des finances, de trois conseillers municipaux, fût chargée, dans chaque commune, de constater les changements survenus dans la culture et la mise en valeur des terres. Tous ces renseignements seraient reportés sur l'atlas cadastral. La même commission serait ensuite chargée de procéder à un nouveau classement des parcelles et à la révision de l'évaluation de leur valeur en capital et revenus imposables.

Ses décisions pourraient être frappées d'appel devant une autre commission. Le Rapport conclut à l'impossibilité de réclamer à l'administration des finances un agent pour chacune des 36,000 communes de France. L'assistance des conseillers municipaux fut déclarée illusoire, l'arpentage et le bornage nécessaires des grandes propriétés dispendieux.

La proposition fut cependant prise en considération.

Dépenses : La loi du 24 avril 1806 art. 67 avait mis les dépenses du cadastre à la charge de l'État, et c'est sur les fonds généraux du budget qu'ont été imputés de 1808 à 1821 les frais des premières opérations. Il coûta pour cette période de 47 à 49 millions.

A partir de 1821 les dépenses ont été mises à la charge des départements, qui ont été autorisés à voter 3 centimes, puis 5 centimes additionnels. Les frais supportés par eux jusqu'à la fin des opérations n'ont pas été inférieurs à 90 millions.

L'État fournissait un million annuel de subvention et, de 1821 à 1850, une subvention de 21 millions. En résumé, la dépense totale, qui s'élevait au 1er janvier 1840 à 137,917,726 fr., peut être évaluée à 160 millions.

De 1850 à 1861, le fonds commun du cadastre a été fixé à 50,000 francs; un décret du 20 avril 1861 l'a élevé à 150,000 francs et la loi du 28 juin suivant à 200,000. Il a été maintenu à ce chiffre de 1862 à 1876, porté à 150,000 en 1877, 180,000 en 1878, à 150,000 en 1879 et réduit à 100,000 en 1885.

4. Cadastres étrangers.

Les plus anciennes opérations cadastrales dont on ait conservé les procès-verbaux et les plans sont celles de la Savoie et de l'ancien duché de Milan.

La précaution prise dans ces deux États de coter les plans, sur lesquels figurent aussi les opérations de bornage, permet encore aujourd'hui de retrouver certaines parcelles. Les propriétaires furent tenus de fournir, sur les lieux, les titres et indications se rapportant à la propriété.

Le cadastre nouvellement dressé du Piémont a été établi avec perfection au point de vue géométrique. Mais les propriétaires n'ont pas concouru à la délimitation, ce qui le rend impropre à former titre.

L'Espagne, en mettant à l'étude un projet de cadastre général, s'est proposé de laisser le choix entre un cadastre délimitatif et un cadastre géométrique.

En Suisse, les cantons de Genève et de Vaud ont été récemment cadastrés. Depuis que les travaux sont terminés, il n'y a pas eu un seul procès en délimitation.

En Allemagne, les institutions spéciales concernant la propriété immobilière font un rôle très considérable aux opérations de délimitation et de bornage.

En Autriche-Hongrie, la vaste étendue des propriétés a facilité les opérations. Les plans parcellaires sont chargés de renseignements minutieux figurés par des signes conventionnels. Des teintes spéciales indiquent les natures de culture.

En Russie, l'arpentage a précédé la reconnaissance des limites. Les propriétaires ont participé aux opérations. La confection du plan parcellaire paraît y avoir été accueillie comme un bienfait public.

En Belgique, on s'est conformé aux prescriptions du Recueil méthodique français de 1811. Les plans indiquent non seulement la configuration parcellaire, mais encore les accidents de terrain et les objets saillants qui peuvent servir de repères; ils sont tenus à jour avec un soin particulier. Dans presque toutes les provinces ils sont tirés en lithographie et vendus au public à très bas prix. L'entretien du cadastre coûte annuellement 670,800 francs.

La Hollande a procédé comme la Belgique jusqu'en 1831. Les opérations de renouvellement ont été terminées en 1842. Elles ont été exécutées sur l'état apparent de la jouissance sans délimitation. Bien que les plans et registres soient admirablement tenus, que toutes les indications concernant la propriété y soient régulièrement inscrites, il existe des différences graves entre le terrain et les plans.

En Angleterre, les propriétés sont immenses, peu morcelées. On s'est borné à déterminer le périmètre du territoire de chaque commune. Aucune autre indication n'a été enregistrée. On n'a jamais voulu toucher au cadastre fait en 1692, après l'avènement de la maison d'Orange.

5 Le cadastre au point de vue fiscal et au point de vue de l'assiette de la propriété

sinon sans débat, au moins sans grande lutte contre le principe, l'Assemblée constituante crut presque unanimement que la contribution foncière devait être assise sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties.

Ici se pose une question. Comment constater sérieusement, même approximativement, le revenu annuel de millions de parcelles? La variation de ce revenu est, pour ainsi dire, perpétuelle. Beaucoup de ces variations seront insaisissables au moment où on voudra les constater et, pourtant, elles atteignent et modifient le revenu.

Le prix d'estimation, fourni, par exemple, sur quinze mercuriales, est forcément inexact. Il est certain que le cadastre, commencé en 1808 et remontant à 1793, a trouvé le blé à des prix bien différents de ceux de 1815 à 1830. Il en est ainsi de toutes les estimations. Le cadastre est donc, par lui même, très peu propre à constater le revenu. Il a fallu quarante ans pour le faire. En supposant que le revenu actuel fût exact au moment de la constatation, il était devenu déjà inexact peu de temps après cette constatation.

Il est impossible de se plier aux variations incessantes de ce revenu. Cette mobilité du cadastre, si l'on suivait la mobilité du revenu, serait l'effroi du propriétaire. La répartition individuelle, fondée sur les revenus, devrait suivre, pour être juste, les variations de revenus, soit au fur et à mesure qu'elles se produisent, soit à des périodes déterminées, même assez courtes. Dans le même ordre d'idées le changement ou la révision deviennent inutiles ou impossibles, car il faudrait que le renouvellement se fît, pour ainsi dire, en même temps pour chaque commune.

Recourir aux actes de vente pourrait être la meilleure base générale et uniforme de répartition. On pourrait avoir une règle unique, s'appliquant à tous, si l'on veut admettre comme assiette de l'impôt le capital et non le revenu. Aujourd'hui les dissimulations de prix sont bien difficiles, sinon impossibles, et on a tous les moyens possibles de les atteindre.

La plupart des auteurs et des fonctionnaires avouent l'inutilité des efforts pour arriver à de bonnes répartitions sur les bases d'estimation telles qu'elles ont été adoptées.

Le comité des finances de l'Assemblée constituante disait : « Le cadastre seul peut assurer à chaque citoyen la jouissance complète et tranquille de sa propriété; sans cadastre, on sera toujours très loin d'une bonne répartition de l'impôt foncier. »

On a vu combien la réalité est loin de ce principe.

De 1808 à 1821, l'évaluation devait reproduire le revenu moyen des huit années de 1783 à 1790 et des sept années de 1797 à 1803. Les mercuriales de ces quinze années servaient à fixer en argent la valeur des divers produits du sol. En 1813 seulement, on essaya la péréquation entre les cantons. Après 1821, on s'est attaché, non à exprimer le revenu vrai, mais à établir la proportionnalité entre toutes les parcelles d'une même commune.

D'où il suit qu'une démarcation très nette doit séparer les opérations cadastrales faites en vue de l'impôt et celles en vue de la délimitation des héritages. Le travail minutieux, long et compliqué du mesurage de toutes les parcelles ne peut être utilement et efficacement entrepris que par les propriétaires et dans leur intérêt. Pour qu'il leur soit utile, il faut qu'il soit contradictoire. Autrement, il ne laisse aucune trace sur le terrain. Le plan, les écritures qui le constatent ne servent à personne.

Il doit fournir au propriétaire immobilier le moyen de prouver presque immédiatement son droit de propriété. De même que le propriétaire d'une rente possède un extrait de son inscription au grand livre, le propriétaire foncier doit posséder un extrait de son inscription au cadastre.

Le cadastre bien compris serait un merveilleux instrument. Toutes les difficultés de notre législation hypothécaire hérissée de formalités nombreuses et compliquées se lient à cette réforme.

Il en résulterait la consolidation de la propriété foncière, la possibilité d'en organiser sérieusement le crédit, la perception régulière et assurée de tous les droits de mutation, peut être bien même une péréquation plus sûre de l'impôt foncier. Le cadastre devrait être, en un mot, la juste délimitation, le titre légal de la propriété, la base de son crédit.

On prétend que si la révision, la réfection, n'étaient accomplies que là où elles seraient réclamées ou si elles n'étaient exécutées que dans un long délai, ce serait un obstacle absolu à la perception de l'impôt et aux autres réformes qu'il est indispensable d'opérer. Cette objection n'est pas juste. Rien n'empêcherait la perception de l'impôt de se faire sous quelque régime que ce fût, même sous un régime mixte.

« L'opération cadastrale doit donc révéler, dit M. Duperrey, la superficie de la propriété territoriale qui sert de base aux nombreuses transactions dont elle est l'objet constamment : la transcription de toutes les mutations de la propriété, *de quelque façon qu'elles se produisent, sous toutes ses formes*. Les géomètres seraient payés par les intéressés. *La révision se ferait par la mutation successive de la propriété*.

Mesurer, sur une étendue de 10,000 lieues carrées, près de 100 millions de parcelles ou propriétés séparées ; confectionner pour chaque commune un plan en forme d'atlas où seront rapprochées ces 100 millions de parcelles ; les classer toutes d'après le degré de fertilité du sol ; évaluer le produit imposable de chacune d'elles ; réunir ensuite sous le nom de chaque propriétaire les parcelles éparses qui lui appartiennent ; déterminer, par la réunion de leurs produits, son revenu total, et faire de ce revenu un allivrement qui fût désormais la base immuable de son imposition : telle était l'importance de l'opération fixée par le règlement du 27 janvier 1808. »

L'égalité d'impôt, la péréquation de l'impôt foncier, tel était le but poursuivi. Il ne fut pas atteint. Le rapport ne pouvait s'établir ; quarante ans s'étaient écoulés pendant la confection du cadastre, qui s'était défait à mesure. On se décida pour une péréquation d'office, sur la base des résultats obtenus de la comparaison des baux, des ventes (Loi du 15 mai 1818, art. 38).

De nouvelles erreurs constatées amenèrent les lois de dégrèvement.

L'inscription cadastrale me constitue débiteur à l'égard du fisc, soit comme propriétaire, soit comme usufruitier, soit comme locataire ; pourquoi cette inscription ne pourrait-elle pas me servir pour me donner le bénéfice des charges qu'elle m'impose ?

« Si la question budgétaire pouvait être écartée, nous n'hésiterions pas à vous proposer le projet de loi cadastrale élaboré en 1846 qui en fait une œuvre de l'État, qui donne satisfaction, dans la mesure possible et convenable, aux besoins de la propriété. » (Léon Say, ministre des finances, *Exposé* des motifs, projet de loi, mai 1879, Chambre des députés).

Tout impôt assis sur la propriété foncière implique l'existence et l'usage d'un cadastre qui forme comme le rôle des terres imposables.

En 1820, l'impôt foncier se répartissait de la manière suivante entre les différents départements : 4 étaient imposés au 6e de leur revenu annuel *réel* ; 23 au 7e ; 18 au 9e ; 14 au 10e ; 5 au 11e ; 4 au 12e ; 4 au 13e ; 1 au 14e ; 4 au 15e ; 1 au 16e ; 1 au 17e.

D'après l'enquête faite en vertu de la loi du 9 août 1879, le taux moyen de la contribution par rapport au revenu net est de 4fr,49 : dans 1 département la propriété non bâtie paye moins de 0fr,01 par franc de son revenu ; dans 3 elle paye de 2 à 3 centimes ; dans 27 de 3 à 4 centimes ; dans 21 de 4 à 5 centimes ; dans 26 de 5 à 6 centimes ; dans 8 de 6 à 7 centimes et dans 1 de 7 à 8 centimes ; quarante-six départements payent en trop une somme de 11,157,000 francs, quarante et un autres la payent en moins.

A ces variations il faut ajouter celles qui se produisent de commune à commune.

Dans chaque commune, en effet, uniformément, on admet au plus cinq classes de cultures ; ces classes ne sont évidemment pas comparables d'un département, d'un arrondissement, d'une commune à l'autre. La classification est faite sur des parcelles de tout point différentes. Le législateur a décidé que, pour chaque parcelle, on prendrait pour le revenu cadastral, pour le revenu imposable, le revenu des quinze dernières années, déduction faite des deux meilleures et des deux plus mauvaises. Combien y a-t-il de gens à même d'évaluer avec une certaine précision le revenu net de la dernière année échue, et surtout des quinze années précédentes ?

La contenance elle-même des parcelles est aussi indécise. Dans la plupart des communes, elles ne sont point abornées ; quand elles le sont, aucun procès-verbal officiel ne constate que l'abornement est exact. Aussi les notaires portent-ils dans leurs actes

cette formule, devenue usuelle « sans aucune garantie de mesure ou de contenance, la différence excédât-elle un vingtième en plus ou en moins ».

En raison des incertitudes qui règnent dans le cadastre sur la contenance et le revenu des parcelles, il est impossible de faire usage de ce document lorsqu'il s'agit d'un procès, d'une vente, d'un bail, en un mot d'une opération sérieuse et précise.

Quelque soin qu'on ait mis à procéder à la nouvelle évaluation du revenu foncier, aux termes de la loi de 1879 publiée en 1883, on n'a pu arriver à l'exactitude. Y fût-on arrivé, que le résultat se serait trouvé faux le lendemain.

En 1879, 3,974 communes payaient moins de 3 centimes par franc de revenu net; 7,031 de 3 à 4; 9,054 de 4 à 5; 8,312 de 5 à 6; 4,628 de 6 à 7; 1,867 de 7 à 8; 717 de 8 à 9; 274 de 9 à 10; 162 de 10 à 12; 55 de 12 à 15; 26 au-dessus de 15.

L'*Atlas de Statistique Financière* publié par le ministère des finances en 1889 montre encore, carte V, *Répartition proportionnelle de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties*, l'extrême disproportion qui existe : 5 départements payent au-dessus de 5 francs par hectare 4 au-dessus de 4 francs, 6 au-dessus de 3 francs, 28 au-dessus de 2 francs, 33 au-dessus de 1 franc, 7 au-dessous.

Aussi ne faut-il attacher qu'une importance très relative à la moyenne qui serait de 2,42 par hectare.

La carte VI, *Rapport entre le principal de l'impôt foncier (propriétés non bâties) et le revenu net imposable (1884)* jette une grande lumière sur l'inégalité de répartition.

Le principal de l'impôt, qui oscille entre 118 et 119 millions, ressort en 1884 à 4,60 p. 100 des revenus nets. Mais ce taux varie considérablement d'un département à l'autre. Les variations s'accroissent encore du changement dans la valeur des terres.

En 1884, le taux de 4,60 p. 100 ne se retrouvait que dans un seul département; [illegible] payaient plus, 42 moins.

Étant donné le principe de la fixité des évaluation cadastrales, les départements où le taux de l'impôt est le moins élevé sont, en général, ceux où les terres ont acquis de grandes plus-values, et réciproquement.

Si l'on ramenait le taux de chaque département au taux commun de 4,60 p. 100 dans les contingents départementaux, le problème de la péréquation de l'impôt foncier se trouverait encore loin d'être résolu, car d'arrondissement à arrondissement, de commune à commune et même de propriétaire à propriétaire, il y a des inégalités comparables à celles qui s'observent d'un département à l'autre.

6. Opérations. — Plans

Le cadastre, tel qu'il a été pratiqué jusqu'aujourd'hui, nécessite deux opérations : l'arpentage et l'estimation du revenu.

On calculait d'abord le revenu pour chaque nature de culture et de terre. La distinction et le tarif des diverses terres se faisait indépendamment du classement ou de la distribution des parcelles dans leur catégorie respective.

Pour cette estimation on se servait des baux, des actes de vente et de partage.

L'inspecteur des contributions directes, le directeur, le préfet revoyaient, comparaient les expertises. Les réclamations particulières survenaient, l'inspecteur faisait un nouveau travail. On procédait à des vérifications dans chaque commune. Enfin, le directeur réunissait inspecteurs, contrôleurs, experts pour refaire les expertises qui s'écartaient de l'égalité cherchée entre les communes. L'assemblée cantonale était convoquée pour le même objet et, enfin, au-dessus de tant de vérifications et contre-vérifications, huit inspecteurs généraux du cadastre avaient encore la haute main sur les opérations, avec une mission de justice proportionnelle qu'il leur était bien difficile d'accomplir.

On reconnut cependant que ces précautions étaient des précautions inutiles, quand on voulut établir les contingents généraux sur les revenus donnés par le cadastre. On fut obligé de rejeter le résultat si péniblement cherché, et on fixa les contingents dans une commune au cinquième, dans une autre au quart, dans une troisième au tiers.

Quelques-uns proposent simplement aujourd'hui, pour tout remède, que les travaux soient faits par des géomètres de la localité, connaissant à l'avance les propriétés qu'ils auraient à délimiter, les propriétaires, les uns et les autres munis de tous les renseignements nécessaires à leurs opérations. Mais serait-ce suffisant?

En 1802 et 1803, l'administration a ordonné l'arpentage des masses de culture et l'évaluation du revenu net de chaque parcelle; cette opération était déjà fort avancée lorsqu'en 1807, dans le but de faire servir l'arpentage à la détermination des limites, on substitua le mesurage des parcelles au mesurage des masses; on employa quarante-deux ans à ce minutieux travail sans atteindre le but.

Lorsque se fait la mutation, elle n'est portée qu'à la matrice cadastrale. Quant au plan et à l'état de section, aucun changement n'y est apporté.

Le cadastre actuel divise le sol par nature de propriétés et chaque nature en classes qui ont chacune un revenu spécial.

Comment faire rentrer également dans ces classes toutes les propriétés? Comment tenir compte des circonstances qui peuvent influer sur le revenu?

Nous voyons par les agents officiels eux-mêmes qu'il faut autre chose.

D'après M. de Niceville, directeur général des contributions directes de la Haute-Saône, qui a dirigé la réfection du cadastre de trois communes de ce département, il ne doit pas servir seulement à l'assiette de la contribution foncière, mais il doit aussi constater la situation précise de chaque domaine. Il suffit de combiner l'abornement des confins et la délimitation des parcelles.

L'abornement pratiqué par lui ne s'applique qu'aux confins ou lieux dits dont les périmètres sont généralement immuables, parce qu'ils ont été déterminés par la nature du sol. Les bornes plantées sont indiquées sur le plan et relatées dans un procès-verbal descriptif qui devient une des pièces annexes de l'atlas cadastral; quant aux limites de parcelles, elles sont parfaitement déterminées au moyen de dimensions relevées par l'arpentage et inscrites sur le plan parcellaire.

Les frais ont été peu onéreux. Appliquée à 2118 hectares et à 7261 parcelles, l'opération a coûté 15,148 francs, soit en moyenne 2fr08 par parcelle. Les communes ont pris à leur charge et payé sur leurs ressources ordinaires le cadastre réglementaire, l'achat et la plantation de bornes. Les propriétaires ont versé de 35 à 50 centimes par parcelle délimitée.

L'administration du cadastre semble n'avoir vu dans la triangulation qu'une opération préparatoire, car elle n'en a conservé aucune trace ni sur le terrain ni dans ses archives.

Le réseau trigonométrique devrait être immuable, inaltérable. Lui seul peut fournir les repères impérissables pour rattacher les bornes délimitatrices, en même temps qu'un moyen certain de vérifier les plans et au besoin de refaire par portions, avec une dépense minine, les parties qui en auraient besoin.

La triangulation coûterait à peine quelques millions pour toute la France.

Il va sans dire que cette triangulation serait rattachée à la grande triangulation de la guerre.

D'ailleurs, il ne serait pas nécessaire de refaire le parcellaire entier de la France. Dans beaucoup de communes, il y a moins de morcellement, ou les anciens cadastres seraient suffisants. Une simple révision pourrait peut-être suffire en rattachant les limites au réseau trigonométrique par un système de coordonnées dont il serait tenu registre.

L'ancien cadastre, dit M. Braine, a coûté 0,25 par parcelle. En supposant que le nouveau coûte le double, pour 138 millions de parcelles on aurait une dépense de 69 millions. Cette appréciation est indiquée ici pour montrer surtout combien, en dehors de l'expérience sérieuse faite en Tunisie, les calculs de réfection sont fantaisistes.

Les chiffres suivants concordent, du reste, avec ceux indiqués par M. Piat.

En 1870, dans la Savoie, 20 720 hectares, divisés en 70.286 parcelles, ont coûté 100,651 francs, soit 5fr30 l'hectare et 1fr40 en moyenne par parcelle.

En 1872, dans le Nord, le cadastre de 13,082 hectares, divisés en 21,385 parcelles, s'est élevé à 2fr69 par hectare et à 1fr70 par parcelle.

En Corse, en 1872, 4,989 hectares ont coûté 17,454 fr., soit 3fr20 par hectare.

Mais l'État doit-il payer? Dans le Nord, dans le Pas-de-Calais, les communes ont révisé le cadastre presque entièrement à leurs frais. De même dans la Haute-Saône.

Ne conviendrait-il pas encore, comme de nombreux conseils généraux l'ont demandé, que les frais du renouvellement et de la conservation fussent mis à la charge des propriétaires intéressés? On l'a fait dans la Meuse, la Saône-et-Loire, la Haute-Vienne, sans qu'on ait rencontré d'obstacles sérieux. Il faudrait, dit M. Gomy, régler d'abord les limites et les surfaces des parcelles, et ne point les prendre, comme autrefois, dans l'état actuel de la possession au moment de l'opération, mais en les mettant en rapport avec les titres de propriété.

Une commission d'arbitrage, présidée par le juge de paix, jugerait les litiges sous certaines garanties d'appel.

Le cahier des charges des chemins de fer, (art. 28) prescrit qu'immédiatement *après* l'achèvement des travaux et au plus tard six mois après la mise en exploitation de la ligne ou de chaque section, le concessionnaire fera faire un bornage contradictoire avec chaque propriétaire riverain, ainsi qu'un plan cadastral du chemin de fer et de ses dépendances. Expédition dûment certifiée des procès-verbaux de bornage, du plan cadastral, de l'état descriptif devra être déposée dans les archives de la préfecture.

Ce qui est possible ici le serait donc à plus forte raison pour les propriétés privées.

La confection du cadastre est opérée de la manière suivante :

La délimitation de la commune est faite par un géomètre de première classe. Il divise le territoire en grandes sections. Un géomètre de première classe procède à la triangulation. Elle consiste en un réseau de triangles qui embrassent l'étendue de ce territoire et fournit des points de repère certains à l'arpentage. La base et les deux angles adjacents de chacun des triangles sont mesurés sur le terrain; les autres sont fournis par le calcul. On fait faire ensuite l'arpentage par un géomètre autre que celui de la triangulation, avec l'aide du maire et du percepteur. Il ne lève les propriétés que d'après les jouissances au moment où il opère. Enfin, il est procédé à une vérification générale. Le géomètre en chef vérifie par épreuves sur le terrain certaines parties des opérations. Il fait calculer la contenance de chaque parcelle et s'assure si le total concorde avec la superficie totale du territoire. Le directeur des contributions directes procède aux mêmes vérifications. Tous les propriétaires sont informés de l'achèvement de l'arpentage parcellaire. En présence des intéressés, le géomètre en chef fait les rectifications nécessaires. Le propriétaire et, à défaut, le maire, signe le bulletin.

Toutes ces opérations sont longues, compliquées, coûteuses.

La minute du plan arrêtée, le tableau de chaque commune dressé au 1/10000e du parcellaire, il faut évaluer le revenu cadastral. En présence de l'inspecteur des concontributions directes, le conseil municipal nomme cinq commissaires classificateurs, dont deux propriétaires étrangers à la commune. Ils choisissent deux types extrêmes, deux parcelles prises l'une parmi les meilleures et l'autre parmi les plus mauvaises terres. Entre ces types ils établissent différentes classes dont le nombre ne peut dépasser cinq pour les cultures, quelles que soient les variétés de fonds. On procède ensuite à la distribution entre les classes de toutes les parcelles appartenant à chaque propriétaire. Enfin, on dresse le tarif des évaluations, en appliquant à certains types de chaque classe des tarifs provisoires et en remaniant le classement d'après ce nouveau travail. Ainsi corrigé, le tarif est appliqué au classement et sert à déterminer le revenu de chaque parcelle.

D'après les résultats on forme la matrice cadastrale indiquant pour chaque parcelle le nom et la demeure du propriétaire, l'indication de la section, le numéro du plan, la contenance, la classe à laquelle elle appartient et son revenu imposable.

C'est d'après les indications de cette matrice que l'impôt est réparti.

Le contrôleur des contributions directes, assisté du percepteur, opère la mutation quand une parcelle change de propriétaire ou que sa contenance varie.

Ce furent Delambre, Laplace et Ampère qui présidèrent à la rédaction du recueil méthodique de ces opérations.

Les plans dont le service du cadastre fait actuellement usage sont dressés à des échelles différentes, 1/1000, 1/2250, 1/2500.

De 1808 à 1822, on a cadastré ou renouvelé 6,131 communes, ayant 20,045,879 parcelles: de 1823 à 1828, 8,568 communes et 27,856,482 parcelles; de 1829 à 1851, 19,851 communes et 70,231,247 parcelles; de 1852 à 1884 1207 communes ayant 4,489,108 parcelles.

7. Projets divers de réfection ou de rénovaticn

Les projets sérieusement étudiés de cadastre sont peu nombreux.

On a proposé de créer des géomètres qui résideraient sur les lieux et qui seraient chargés de constater, outre les divisions et les mutations, toutes les modifications susceptibles d'amener un changement dans la taxe. Ce projet, outre qu'il est incomplet, serait coûteux.

On s'est demandé si dans un grand nombre de communes une révision, utilisant les mêmes plans, ne suffirait pas, en continuant les errements de l'ancien cadastre. Ce serait la perpétuité du mal dont on se plaint.

M. Noizet, ancien magistrat, dans une brochure publiée en 1863, proposait le projet suivant :

Le préfet pourrait ordonner le renouvellement du cadastre d'une commune en tout ou en partie, soit sur la demande du conseil municipal, soit sur les pétitions isolées ou collectives des propriétaires. L'arrêté contiendrait nomination des membres de la commission, du géomètre triangulateur. Le géomètre procéderait à la triangulation, en présence des autorités des communes limitrophes. Le territoire serait divisé en sections, la section en finage. Le géomètre mesurerait ensuite chaque parcelle, en dresserait le plan, intéressés présents ou prévenus. Les bornes seraient placées. En cas de contestations, le juge de paix statuerait. Le géomètre dresserait le tableau indiquant le numéro de chaque corps d'héritage sur le plan : le finage, le propriétaire, la contenance, la nature de la culture et la contenance particulière de chaque culture.

Tous les frais, répartis proportionnellement entre les intéressés, seraient recouvrés par le percepteur.

Une grande partie du pays serait ainsi, dit-il, en peu de temps, au prix d'une très fai-

ble somme qu'on payerait de bon cœur, pourvue de la partie géodésique de son nouveau cadastre, sans qu'il en coûtât un centime au trésor.

Il assure avoir procédé à ces mesures dans ses propriétés et en avoir obtenu les meilleurs résultats.

M. Trémoulet, notaire à Villeneuve-sur-Lot, proposait un système de réfection du cadastre, pour lequel il demandait l'expérience de l'application positive.

« On prendra, disait-il, dans une contrée dans laquelle de nombreuses transactions auront complètement transformé l'état des lieux, un kilomètre carré de terrain, tel qu'il était il y a dix ou quinze ans. On indiquera successivement, d'après les différentes méthodes d'inscription cadastrale dont on voudra faire l'expérimentation, l'état complet de la propriété tel qu'il existait alors, puis au fur et à mesure qu'elles se sont produites, toutes les transformations qui se sont opérées successivement par suite de ventes, échanges, passages, hypothèques, etc., depuis cette époque jusqu'à nos jours, et on verra ensuite, avec une exactitude rigoureuse, mathématique, en comparant les résultats de chacune des méthodes expérimentées avec ceux de la méthode qui a été réellement appliquée d'après la législation existante, de quel côté se trouvent la simplicité, la sécurité, la vérité.

« On verra également parmi les méthodes expérimentées quelle est celle qui doit obtenir la préférence, soit seule, soit en la combinant avec une ou plusieurs autres.

« Elle touche tout ensemble à la constitution d'un titre parfait, à la sûreté de l'hypothèque, au crédit immobilier. On peut y joindre la juste répartition de l'impôt foncier. »

Certains auteurs ont cru voir, mais sans indiquer aucun plan, une solution dans les associations syndicales, se chargeant de toutes les opérations.

On a dit que, pour que le cadastre devînt un titre légal de propriété, il faudrait que le droit de bornage individuel conféré par l'art. 646 du Code civil fût étendu, que les abornements généraux fussent rendus obligatoires.

Et cependant, combien de renouvellements partiels ont été effectués! On en cite un grand nombre. Prenons au hasard : M. Rousselle, conseiller général de la Meuse, maire de Laniont, a fait opérer le renouvellement du cadastre de sa commune (832 hectares appartenant à 170 propriétaires, représentant 5,[illegible] parcelles).

En ne s'occupant que du bornage, sans autre réforme, on a eu surtout cet avantage d'entraîner des améliorations de culture d'intérêt général et particulier : redressement, échange de parcelles, création de fossés d'écoulement, création de chemins ruraux.

Ce système ne serait pas suffisant.

Il faut que le cadastre soit exécuté non d'après la jouissance, mais d'après la délimitation précise des propriétés. On a réclamé l'extension de la compétence des juges de paix pour résoudre les questions de propriété. On a demandé la révision par le corps d'état-major, les officiers de l'armée, les ingénieurs des ponts et chaussées, les contrôleurs des contributions directes, le service vicinal, etc. etc. On n'a pas été moins divisé sur les autres questions accessoires de temps et de dépenses.

Si l'administration craignait de se lancer dans une voie onéreuse, on pourrait commencer l'expérience par deux ou trois départements.

On pourrait procéder, dit M. Dieu, en moment opportun, en prenant le temps nécessaire. Si l'on veut un travail sérieux, ajoute-t-il, il faut un renouvellement complet, avec arpentage parcellaire, classification des propriétés suivant leur nature de *culture*, nouveau tarif des évaluations pour déterminer le produit net imposable à chaque classe, et enfin distribution de chacune des parcelles dans les classes établies. Chaque immeuble serait désigné par un numéro d'ordre, et en regard de ce numéro on inscrirait le nom du propriétaire ou de celui qui le représente.

Que faudrait-il pour conserver ce qui reste du cadastre et le renouveler? Le rattacher à le constitution de la propriété foncière. C'est à cette réforme qu'on arrivera forcément. La France serait divisée en kilomètres carrés limités à chacun de leurs angles par des bornes saillantes. Chaque kilomètre carré reproduirait une section du cadastre. A l'aide de cette division kilométrique il serait possible de déterminer, par l'énonciation de leur distance à deux des côtés du kilomètre carré, la position des diverses bornes qui détermineraient la configuration d'une parcelle de terre, de la reproduire sur le plan correspondant au kilomètre carré, sur lequel un quadrillage spécial permettrait de retrouver les distances et de fixer la position de chaque borne.

Tout droit sur un immeuble, pour être opposé aux tiers, devrait être inscrit sur cet immeuble.

M. Detraux, ingénieur, a apprécié ainsi le projet Trémoulet, appréciation qu'il faut résumer. Ajoutons que la pétition Trémoulet adressée au Sénat, objet de [illegible] en 18[illegible] par le baron Ch. Dupin, en 1860 par le prési-

dent Bonjean, en 1864 par le duc de Cambacérès, ne fut pas prise en considération.

Ce système permet, dit-il, de désigner les parcelles du cadastre, non plus seulement par un numéro, une contenance superficielle et le nom du propriétaire, comme aujourd'hui, désignation qui ne donne aucun élément de configuration pour la parcelle ; il complète ces indications par un ensemble de chiffres qui forment les éléments du bornage de la propriété, en établissant pour chaque borne sa position par rapport à deux axes coordonnés et perpendiculaires entre eux.

Les plans actuels du cadastre peuvent être utilisés. On peut se servir de la triangulation de la carte de l'état-major.

Deux ou trois applications permettent à la personne la moins initiée : 1° étant donné l'acte de vente, de dresser le plan cadastral d'une propriété dans des conditions absolues d'exactitude ; 2° étant donné le plan d'une propriété quelconque, d'insérer dans un acte les données qui permettront de rétablir, à tout instant, la position exacte des limites de cette propriété.

Chaque parcelle ou chaque héritage est désigné par un numéro d'ordre ; une page est affectée à chacun de ces numéros, et à chacun d'eux, on ouvrira une espèce de compte, dans lequel viendront figurer toutes les opérations qui auront eu cet immeuble pour objet et dans lequel on inscrira tous les droits qui s'y rattachent. Qu'une vente, qu'un usufruit, une servitude, une antichrèse, une hypothèque, un bail, surviennent, on l'inscrira ; que l'un d'eux vienne à disparaître, on mentionnera la disparition en marge de l'inscription, et il suffira à toute personne d'aller au bureau détenteur des registres pour savoir quel est l'état réel de l'immeuble qui l'intéresse.

Quand le cadastre aura été renouvelé, s'il est refait toujours sur les mêmes bases, les choquantes inégalités qu'il renferme subsisteront encore ; cinq ou dix ans plus tard, il sera en désaccord avec les faits ; la connaissance des rapports entre les départements sera toujours incertaine ; il ne pourra pas davantage fournir des indications précises sur la valeur et la contenance des propriétés ; voilà qui est désormais certain.

Nous nous dirigeons peu à peu vers la véritable solution. C'est ainsi que M. Georges Guéroult, dans la *Revue générale d'administration*, expose qu'il faut renoncer absolument et sans retard à l'idée séduisante mais fausse d'imposer le revenu net ; c'est au revenu brut, au revenu réel, dit-il, authentiquement constaté, qu'on doit s'adresser.

Comme en Allemagne, dans le Holstein, dans la Saxe, à Hambourg, il demande que le bornage des terres soit obligatoire et opéré officiellement, d'après une méthode unique et suivant un système uniforme.

Quand le cadastre sera la représentation fidèle de la situation, de la contenance et de la valeur des biens-fonds, la matrice cadastrale sera le meilleur des livres.

En ce qui concerne la question purement technique, la formule scientifique indiquée par M. de Robernier est celle-ci :

Elle consiste dans la désignation de chaque angle de parcelle par ses distances à deux lignes, méridienne et perpendiculaire, passant par un point du chef-lieu communal, par exemple, autrement dit par ses longitude et latitude communales.

Sur le même objet, le colonel Perrier a proposé à la sous-commission du conseil supérieur de statistique de charger le service géographique de l'armée de procéder à une évaluation nouvelle non seulement de l'étendue territoriale de la France, mais aussi de la superficie de chacun de ses départements et arrondissements (*Temps* du 7 mars 1886).

M. Sanguet, ingénieur géomètre, s'est fait par ses brochures, journaux, conférences, l'apôtre d'un système dont voici l'analyse dans ses dispositions essentielles :

Le cadastre sera entièrement renouvelé. Les agents des contributions directes ne seront absolument chargés que de la partie fiscale. Il sera créé une direction générale du cadastre. Le nouveau cadastre devra décrire chaque parcelle avec précision. Ses registres constitueront l'état civil de la propriété foncière et devront être disposés de manière à pouvoir servir à la publicité des droits réels.

Il réunira tous les éléments nécessaires à l'évaluation des valeurs vénale et productive de chaque parcelle, pour servir à la répartition de l'impôt foncier et à la perception des droits de mutations. Il devra fournir toutes les données topographiques nécessaires à la carte de France et à l'étude des voies de communication.

Les registres se composeront : d'un livre parcellaire des propriétés bâties, de celui des propriétés non bâties, d'un livre personnel.

Afin que chaque propriétaire puisse prouver facilement ses droits, il lui sera délivré pour chacune de ses parcelles un extrait des livres du cadastre. Ce titre pourra être échangé contre autant de titres nouveaux que le comportera la division future de cette parcelle.

Pour faciliter le principe de la spécialisation des hypothèques, le propriétaire pourra

demander l'échange de son titre, lors même qu'il n'y aura pas division réelle sur le terrain, ou lorsqu'il y aura réunion de parcelles.

Les propriétaires devront faire borner leurs immeubles.

La commune sera divisée en régions agricoles, suivant l'exploitation, la fertilité, la nature des produits.

Les valeurs moyennes et maxima du capital et du revenu seront fixées.

La commune sera partagée, selon la nature de culture ou selon la valeur vénale, en capital ou en produit.

Le directeur des contributions fera calculer le revenu imposable approximatif de chaque commune en combinant les résultats définitifs des évaluations avec les contenances qui pourront être déduites, par des procédés expéditifs, du cadastre actuel.

Les résultats des évaluations seront appliqués à chaque parcelle au fur et à mesure de l'achèvement du cadastre communal.

Le ministre des finances fera rectifier le revenu imposable de la France, en raison des résultats exacts fournis par les cadastres communaux qui seront achevés depuis le précédent exercice, et il déterminera le taux du principal de la contribution foncière au revenu ainsi rectifié. Dans chaque commune cadastrée, ce taux commun à toute la France sera multiplié par le revenu imposable de chaque contribuable et déterminera le montant de chaque cote individuelle dans l'exercice suivant.

Les communes non cadastrées conserveront leur contingent. Les opérations seront appuyées sur une triangulation rattachée à celle de l'état-major.

La reconnaissance et le bornage du périmètre de la commune auront lieu contradictoirement avec les communes voisines, avant la lever du plan, ainsi que la délimitation des routes, rues, etc.

Le bornage des propriétés privées sera facultatif.

Comme principe *fondamental*, les sommets angulaires des parcelles seront déterminés par leurs coordonnées rectangulaires rapportées aux arcs de la triangulation cantonale.

Une loi spéciale réglera la profession de géomètre et les conditions d'aptitude de ceux qui voudront concourir à la confection du cadastre.

Chaque propriétaire recevra le bulletin des parcelles qui lui sont attribuées. Ce bulletin contiendra désignation, numéro du cadastre, contenance, revenu, valeur vénale par hectare.

Une commission rédigera sur un registre spécial et pour chaque parcelle les indications cadastrales, l'analyse des titres, ses décisions, l'acceptation ou le refus des intéressés.

Le cadastre constituera l'état civil définitif de la propriété. Il fera foi quant à l'individualisation et à la localisation des immeubles. Il deviendra, avec les registres de formalités et de dépôt, le seul instrument de publicité des droits immobiliers.

L'inscription au cadastre ne pourra couvrir les vices du titre en vertu duquel elle aura été opérée, mais elle marquera le point de départ de la possession à titre de propriétaire.

Nul ne sera réputé propriétaire s'il n'est porteur d'un titre constatant que la dernière mutation a été faite en sa faveur.

La conservation comprendra le service technique chargé de la perpétuation de la partie d'art; le service des droits réels, qui aura le contrôle de la transmission et de la création de tout droit se rattachant à la propriété; le service fiscal qui sera chargé de suivre les changements de nature à modifier le revenu.

Les articles 115 à 119 de ce projet fixent les opérations du service technique quant aux mutations provenant de divisions, bornage, morcellement, carrières, alluvions, etc.

Les articles 120 à 123 fixent le mode d'inscription des transcriptions, mentions, etc. des actes, jugements, etc.

Par les articles 138 à 147, le service fiscal est déterminé. « Il devra constater chaque année les changements survenus dans la valeur vénale ou productive. »

Les articles 150 à 153 prescrivent la déclaration et l'inscription de tous les changements dans la propriété : superficie, haies, fossés, murs, etc., quand ces derniers seront séparatifs de parcelles. Les articles 162 à 165 sont des dispositions pénales, notamment si le détenteur d'une propriété refuse d'obéir à la sommation de faire connaître ses noms, profession et domicile à des personnes intéressées au bornage. Les articles 174 et 175 pourvoient à la dépense par le produit de 3 centimes généraux ajoutés au principal de la contribution foncière et des portes et fenêtres, par une allocation de 10 millions, inscrite chaque année au budget des dépenses, et par la perception, en dix annuités, d'une taxe par parcelle de 1 à 1,50 pour les travaux relatifs à l'établissement des titres de propriété.

M. Sanguet veut l'application totale et obligatoire de son système poursuivie sur tout le territoire.

Il l'estime lui-même à plusieurs centaines de millions et à une durée de longues années.

Ce système n'a pas trouvé faveur devant

le Congrès pour l'étude de la transmission de la propriété foncière, réuni à Paris en août 1889.

Faut-il mentionner un projet, qui ne serait autre que le cadastre par la photographie aérostatique?

On a pu voir à l'Exposition universelle de 1889 à Paris une série de clichés agrandis où, par les procédés rapides sur papier Eltman, le soleil est venu peindre instantanément, en un cent cinquantième de seconde, et avec une fidélité sans pareille, la surface d'un territoire d'une certaine étendue?

Ces belles épreuves ont été faites par M. Paul Nadar fils dans deux excursions aériennes, les 2 et 8 juillet. La première étude panoramique obtenue en ballon remonte à 1858; elle se trouve aux Arts et Métiers et a été l'œuvre de Nadar père. « A 1,000 mètres de hauteur, disait l'ingénieur Audrand en 1855, je puis lever le plan d'une surface d'un million de mètres carrés, c'est-à-dire 100 hectares. »

8. Constitution de la propriété immobilière.

Deux systèmes existent pour la preuve de la propriété immobilière. Dans l'un, la configuration de l'immeuble est exactement fixée et un compte lui est ouvert, sur lequel on inscrit l'indication de tous les droits qui l'affectent, de sorte qu'il suffit d'un simple coup d'œil pour connaître sa situation.

Dans l'autre, l'immeuble n'est que vaguement désigné par sa situation ; quant aux droits qui s'y rapportent, les uns sont occultes, les autres sont portés au compte des personnes qui ont été ou sont propriétaires, ce qui est une source féconde d'erreurs.

Le premier système existe dans presque tous les États du Nord de l'Europe, en Espagne et en Australie, et il produit les meilleurs résultats; le second système existe en France, où il soulève les plus vives critiques.

Avec le système d'une loi facultative, comme l'*Act Torrens* (voy. ce dernier mot), des immeubles continueraient à être soumis au régime actuel, fondé en réalité sur la possession; d'autres seraient soumis au régime de l'inscription.

La facilité de procurer un titre sûr et peu coûteux aiderait aux échanges, aux groupements de parcelles, aux suppressions d'enclaves, à la constitution de propriétés collectives au profit de syndicats agricoles, plus précieuse peut-être pour la petite culture que pour la grande.

Le principe du livre foncier a été adopté dans les pays suivants : Russie, Autriche, Dalmatie, Bade (1810 à 1823) ; Angleterre, comtés d'York et de Middlesex; plusieurs cantons de la Suisse (1829); Espagne (1860); Suède (1875) Saxe (1863-1868): Saxe-Weimar (1836) ; Saxe-Altenbourg (1852) ; Saxe-Cobourg (1860) ; Gotha (1859) ; Schwartzbourg-Sondershausen (1854); Reuss (1857-1873) ; Hesse (1852); Mecklenbourg (1851) ; Altenbourg (1876) ; Brunswick (1878); Hambourg (1878); Lübeck (1872); Prusse (1872); Australie méridionale (1858) ; Victoria et Queensland (1861) ; Tasmanie (1861) ; Nouvelle-Zélande (1870) ; Australie occidentale (1874) ; Colombie britannique (1877) ; îles Fidji (1877) ; Tunisie (1885).

Au mois d'août 1889, un congrès international pour l'étude de la transmission de la propriété foncière s'est réuni à Paris.

Toutes les questions de publicité, de mutations de propriété et de constitutions de droits réels, — de consolidations de la propriété, — de crédit immobilier, — de mobilisations de la propriété foncière, — de transmissions immobilières au point de vue économique, de transmissions immobilières de l'impôt, — ont été posées.

Les questions suivantes, plus spécialement relatives au cadastre, devaient faire objet de ses délibérations :

« Du cadastre dans ses rapports avec la constitution de la propriété foncière. — Réfection à ce point de vue du cadastre. — Dans quelles conditions et par quels procédés cette opération peut-elle être réalisée? »

MM. Emile Dansaert, avocat à la cour de Bruxelles, président du Crédit foncier de Belgique, Hubert Brunaert, avocat à la même Cour et commissaire au Crédit foncier de Belgique, présentèrent au Congrès, le 8 août, une proposition tendant à l'application dans les pays régis par le Code civil, ou au moins en France et en Belgique, des principes du livre foncier. Voici, en ce qui concerne le cadastre, de quelle façon ils s'exprimaient :

« Il y a lieu de procéder progressivement à la révision du cadastre, parallèlement à la création du livre foncier, de manière à créer une concordance parfaite entre tous les services de l'administration de la propriété foncière.

« Le cadastre doit être établi par communes divisées en sections. Chaque parcelle porte un numéro distinct. En cas de fractionnement d'une parcelle, chaque fraction reçoit un numéro nouveau, sans qu'il puisse jamais être fait usage d'exposants ou de tout autre signe destiné à spécialiser diverses parcelles à l'aide d'un même numéro.

« A tout acte de vente de propriété immobilière est annexé, par les soins du notaire instrumentant, un plan du bien vendu dressé aux frais de l'acheteur par un géomètre du cadastre, à une échelle et dans des condi-

tions à déterminer par le gouvernement. »

Le Congrès international de la propriété foncière a fait publier des résumés et des extraits des documents communiqués (partie technique).

M. Huvier, inspecteur des contributions directes, a présenté une étude sur le cadastre dans ses rapports avec la constitution de la propriété foncière. Il rappelle que le cadastre peut constituer le grand livre terrier de la France. Il reconnait que l'initiative privée a obtenu d'excellents résultats, mais il croit que l'État doit donner à la grande opération de délimitation et d'abornement le caractère général et absolu qui lui convient.

M. Saint-Paul, contrôleur des contributions directes, examine les rapports du cadastre avec la propriété foncière, qui doit servir à fixer les limites des immeubles et empêcher les procès. Le cadastre doit être refait de fond en comble, mais le caractère fiscal de l'opération doit être relégué au second plan.

Les délimitations peuvent se faire dans plusieurs centaines de communes par l'initiative privée.

Afin d'asseoir plus solidement les limites des parcelles, il faudrait figurer chaque borne sur le plan et la rattacher à un point de repère au moyen de coordonnées rectangulaires. Les points de repère suivent ceux de la triangulation du territoire.

M. Piat, chef du service topographique en Tunisie, constate que la tenue au courant du livre foncier et du cadastre n'offrirait aucune difficulté.

La réfection du cadastre comprendrait :

1° La reconnaissance et la détermination sur le terrain des limites des immeubles, en présence des propriétaires ; la fixation amiable ou litigieuse de ces limites ; le bornage destiné à les conserver ;

2° L'établissement de plans présentant l'image de ces limites et permettant d'en rétablir en tous temps et à peu de frais un point quelconque sur le terrain ;

3° La rédaction des titres inscrits au livre foncier et dont copie serait remise aux intéressés.

Pour la triangulation géodésique on peut admettre les travaux du service géographique de l'armée. Il est tout indiqué pour exécuter, en France comme en Tunisie, des opérations aussi délicates et aussi importantes.

Si les bornes de la triangulation de 1807 ont disparu et que le travail exécuté à cette époque soit perdu, on peut utiliser les travaux récents de révision de la grande méridienne, du mesurage du parallèle moyen et du raccordement de la carte de France avec celles des pays étrangers. C'est donc aux deux tiers seulement de la surface du pays qu'il faudrait appliquer les chiffres obtenus pour la Tunisie, certainement trop élevés pour la France, et qui fourniraient une dépense de 6,807,200 fr.

Un délai de sept ans devrait suffire à la réfection complète de la triangulation générale ; il serait suffisant pour le rattachement de tous les plans cadastraux, soit que le remplissage fût fait d'ensemble par contrées, comme en Algérie, soit même que les plans de chaque immeuble fussent levés isolément comme en Tunisie et rattachés ensuite les uns aux autres.

Pour le lever des plans de détail, une organisation calquée sur celle qui fonctionne d'une manière très satisfaisante en Tunisie, au milieu de conditions bien plus défavorables, donnerait certainement d'excellents résultats.

La dépense pour la réfection *totale* coûterait 1540 fr. par 500 hectares ou 3fr,30 par hectare, et pour 50 millions d'hectares 165 millions de francs.

Le prix de revient de la délimitation et du bornage ressortirait pour l'ensemble du territoire à 99 millions, sans parler des réserves pour le personnel à payer, des plans suffisants de certaines villes, de l'utilisation d'une partie de l'ancien cadastre.

Il faudrait donner aux géomètres le caractère d'agents de l'État.

La première idée qui se présente consiste à laisser à la charge des ressources locales les dépenses locales de réfection du cadastre, par département ou par commune.

On peut soit imposer à ces localités les dépenses dont il s'agit, soit leur appliquer le principe du système Torrens, établissement facultatif de titres nouveaux aux frais des intéressés.

Ce dernier système paraît parfaitement acceptable, au point de vue spécial des opérations sur le terrain.

La triangulation du service géographique exécutée comme il est dit ci-dessus permet le rattachement les uns aux autres de plans levés *isolément*, à condition toutefois que les topographes n'opèrent pas isolément et avec leurs propres lumières.

Au point de vue matériel de l'exécution et du rattachement des plans, IL N'Y A AUCUNE IMPOSSIBILITÉ à exécuter les plans ISOLÉMENT ni même AUCUNE DIFFICULTÉ sérieuse.

Il conviendrait toutefois de ne pas aller, comme en Tunisie, jusqu'à permettre l'immatriculation isolée de parcelles d'une étendue insignifiante. Le minimum pourrait être de 500 hectares.

La grande objection serait qu'il y aurait dans un même arrondissement, dans une

même commune, des immeubles soumis à l'ancien régime et d'autres au nouveau. Ces inconvénients compensent-ils les avantages?

S'il est impossible de prévoir au budget de l'État une dépense de 250 millions, même à répartir sur un grand nombre d'exercices, certains départements, communes ou syndicats agricoles ne trouveraient-ils pas les ressources nécessaires pour supporter une dépense de 5 à 6 francs par hectare?

Le concours des établissements financiers, du Crédit foncier, par exemple, serait assuré d'avance à une opération qui augmenterait considérablement la valeur de la propriété foncière en renouvelant son assiette et en libérant le propriétaire de nombreux procès.

Les groupes qui ne pourraient supporter une dépense de 5 à 6 francs par hectare s'engageraient bien à payer pendant dix ans une annuité de 0,57 à 0,69 c.

En résumé, l'État n'aurait à ses frais que la triangulation générale, les traitements des ingénieurs et vérificateurs du cadastre, des agents du service des titres et des conservateurs, soit 10 à 12 millions, dont 7 millions pour la triangulation qui, une fois terminée, n'aurait plus à être refaite.

Les indemnités des géomètres et les frais accessoires seraient à la charge des groupes ou individualités requérantes et s'élèveraient au maximum à 6 francs par hectare, ou à une annuité décennale de 0,69 maximum, dans le cas d'une loi facultative imposée aux groupes administratifs.

La conservation du cadastre, après qu'il aurait été rétabli, ne soulèverait aucune difficulté.

Le Congrès international pour l'étude de la transmission de la propriété foncière a adopté dans ses séances du 8 au 14 août les résolutions suivantes :

« Il y a lieu d'établir un livre foncier; les inscriptions y seront faites par immeuble.

« La réfection du cadastre sera effectuée à bref délai aux frais de l'État.

« Dans le cas de réfection du cadastre, il sera procédé simultanément à la confection des livres fonciers et à la réforme hypothécaire ; l'immatriculation des immeubles sera obligatoire.

« Dans le cas où l'État ne pourrait se charger de tous les frais de l'opération, ni de ceux de l'établissement des livres fonciers, il y aurait lieu de répartir la dépense comme suit :

« 1° La triangulation et les frais généraux à la charge de l'État;

« 2° Délimitation, abornement et arpentage à la charge des particuliers, syndicats, communes ou départements. »

Il faut ajouter que le Congrès, après avoir posé ces principes, a nommé une commission chargée de les soumettre à un nouvel examen.

Cette solution semble ménager les deniers de l'État et, partant, ceux des contribuables; elle permettrait l'exécution de la réfection du cadastre sans entreprendre une colossale entreprise qui nécessiterait de longues années d'un travail d'ensemble; elle asseoirait enfin la propriété sur des bases solides et indiscutables.

YVES GUYOT et LOUIS MAGNÉ.

Bibliographie.

MARQUIS D'AUDIFFRET, *Système financier de la France.* Paris, Guillaumin. — *La libération de la propriété.* Paris, Guillaumin. — AUBRY, *Cadastre général de la France.* Paris, imprimerie nationale, 1790. — *Annales économiques* — *Documents techniques du Congrès de la propriété foncière.* Paris, Massip, 1889, 11, rue Antoine Dubois. — *Notes sur quelques questions relatives à la conservation cadastrale.* Montauban, Crosilhes, 1837. — *Annales de l'enregistrement,* 1885, 319. — *La propriété foncière à Tunis.* — *Annuaire de la Société des agriculteurs de France,* 1878. — BOCHIN, avocat à la Cour de Paris, conseiller général d'Ile-et-Vilaine, *Du cadastre dans les rapports avec la propriété foncière.* Paris, Guillaumin, 1873. — *Bulletin des contributions directes et du cadastre.* — *Révision et conservation du cadastre appropriée aux besoins de la propriété foncière.* Enquête officieuse du président Bonjean, continuée et rédigée par Georges Bonjean. Durand et Pedone-Lauriel, 2 vol. — BOULAINVILLIERS, *État de la France,* 3 vol. Londres, 1727. — BABEUF et AUDIFFRET, *Cadastre perpétuel.* Paris, Garnery et Velland, 1789. — BELMONTI, *Code des contributions directes.* Paris, Delaunay, 1818, 1825. — BAYON, *Du cadastre.* Paris, Hacquet, 1821. — BARRAN, *Observations et réflexions sur le cadastre en général.* Pau, veuve Tonnet, 1824. — *Pétitions et mémoires sur la conservation du cadastre.* Paris, P. Dupont, 1845. — BUCHOZ HILTEN, *Observations sur le cadastre de la France.* Paris, 1830. — JULES BRETON, *La réorganisation cadastrale et la conservation du cadastre en France.* Paris, Guillaumin, 1889. — *Bulletin de la société de législation comparée,* mai 1876, p. 343 ; 1879, p. 464 ; 1881, p. 515. — *Comptes rendus sténographiques du Congrès des géomètres experts,* tenu à Paris du 18 au 20 juillet 1878. Paris, imprimerie nationale, 1879. — DIEU, *Des divers systèmes de péréquation.* Paris, Chaix, 1875. — *Dictionnaire des finances,* publié sous la direction de M. Léon Say, par MM. Louis Foyot et A. Laigalley. — *Cadastre.* Paris, Berger-Levrault, 1886. — *Enquête agricole.* Paris, imprimerie nationale, 1867 et années suivantes. Tables éditées en 1872. — DE FOVILLE, *Études économiques et statistiques sur la propriété foncière.* Paris, 1885. — *Le morcellement.* — *Exposé théorique et pratique du système Torrens.* Rapport de M. W.-E. Maxwell, *commissionner of lands at Singapore,* traduit par R. de France de Tersant. Alger, Jourdan, 1889. — FLOUR DE SAINT-GENIS, *Le crédit territorial en France et la réforme hypothécaire.* L. Haure, imprimerie Hustin, 1888. — *Nouvelle évaluation du revenu foncier des propriétés non bâties de la France, faite par l'administration des contributions directes en exécution de l'art. 1er de la loi du 9 août 1879.* Paris, imprimerie nationale, 1883. — *Notice sur l'application de la loi foncière du 1er juillet 1885 et sur le fonctionnement du service topographique en Tunisie.* Tunis, Borrel, 1889. — OYON, *Collection des lois, décrets, etc., relatifs au cadastre.* Paris, imprimerie nationale, 1804, 1809. — TRÉMOULET, *Méthode pratique et économique pour la rénovation du cadastre.* Paris, Debens, 1878. — *De la nécessité de rattacher à l'inscription cadastrale la preuve de la propriété foncière.* *Revue critique de législation et de jurisprudence,* décembre 1868. — TRUCHY, *Mémoire sur le cadastre et sa conservation perpétuelle.* Gap, Allier, 1837. — SIR ROBERT TORRENS, *An essay of the transfer of land by registration.* Cassell, Petter, Galpin and Cie, London, 1875.

CAFÉ. — V. **Produits internationaux.**

CAIRNES John Elliott) (1824-1875). Cairnes est le dernier des grands économistes anglais qui ait soutenu la théorie orthodoxe dans toute sa rigueur. Il a consacré ses efforts à fortifier « l'édifice scientifique élevé par les travaux d'Adam Smith, de Malthus, de Ricardo et de Mill ».

Tout en invoquant le nom d'Adam Smith, c'est de Ricardo que Cairnes se rapproche le plus étroitement. Il a déployé une force intellectuelle des plus rares pour soutenir la théorie ricardienne, qui commençait à être vivement attaquée. Il partageait, à ce sujet, l'opinion de J.-S. Mill, qui se plaisait à reconnaître Ricardo pour son maître. Toutefois Mill avait trop d'ouverture d'esprit pour ne pas abandonner les doctrines, dont l'erreur lui était démontrée. C'est ainsi que Mill se sépara de l'école orthodoxe sur la théorie du *fonds des salaires*, mais Cairnes continua à la défendre. Il s'est donné une peine inutile pour établir cette théorie fausse, qui a été si bien réfutée par l'économiste américain Walker.

Par contre, Cairnes ne suivit pas Mill dans sa trop grande sympathie pour les idées socialistes. Il a exprimé avec beaucoup de sagesse le danger du socialisme. Les pages qu'il a consacrées à cette discussion sont parmi les plus vivantes de son ouvrage : *Some leading principles of political Economy newly expounded.*

La réfutation du protectionnisme dans le même volume est également admirable de bon sens et de verve. La situation particulière des États-Unis est indiquée avec une grande netteté. Les conséquences du régime protecteur sont mises en lumière avec une rigoureuse précision.

C'est lorsqu'il traitait les questions pratiques, que Cairnes déployait le plus heureusement ses qualités. Son traité sur l'Esclavage en est la meilleure preuve. Cet essai parut au moment de la guerre de Sécession et obtint, du premier coup, un éclatant succès. Aujourd'hui que tout intérêt de controverse a disparu, ce livre est plein d'enseignements pour ceux qui étudient les problèmes économiques. « Le but pratique pour lequel le *Slave Power* a été publié, dit Cliffe Leslie, a été accompli, mais la pensée philosophique de l'auteur donne à ce travail la valeur durable d'un livre classique, car le sujet a été choisi par M. Cairnes pour montrer que le cours de l'histoire est largement déterminé par des causes économiques. »

L'habileté que M. Cairnes avait déployée à cette occasion, a fait regretter qu'il n'ait pas suivi cette voie et qu'il se soit confiné dans la partie abstraite de la science économique, où il a fait des travaux remarquables, mais d'un dogmatisme un peu étroit.

Né à Drogheda, en 1824, Cairnes entra à l'université de Dublin et se mit ensuite à étudier le droit. Mais il n'avait pas de goût pour le barreau. Il se fit journaliste, traitant de préférence les questions économiques et sociales, qui avaient de l'intérêt pour l'Irlande. L'économie politique l'attirait et il s'en occupait tout particulièrement.

Il fit la connaissance de l'archevêque Whately, qui, en 1856, le nomma professeur d'écomie politique à la chaire qu'il avait fondée.

L'année suivante, Cairnes publia ses leçons sous le titre de *Character and logical method of political Economy.* C'est un exposé magistral de la méthode *à priori*, et on n'a jamais mieux présenté les arguments en sa faveur. L'exactitude logique, la précision du langage sont les qualités maîtresses de Cairnes. Jamais la théorie de Ricardo sur la rente n'a été plus clairement développée. Ceux mêmes qui ne partagent pas toutes les opinions de l'auteur ne peuvent refuser leur admiration à cette œuvre capitale.

Cairnes publia des articles sur la question de l'or dans *Fraser's Magazine*, qui attirèrent sur lui l'attention des économistes anglais. En 1861, il fut nommé professeur d'économie politique au Queen's College à Galway. En 1862, parut le *Slave Power.* Pendant son séjour à Galway, Cairnes s'occupa tout particulièrement de problèmes irlandais. Ses travaux les plus importants à cette époque se rapportent à l'enseignement supérieur. Cairnes exerça une heureuse influence sur la direction des études dans les universités d'Irlande.

En 1866, il fut appelé à une chaire d'économie politique à l'université de Londres. Une chute de cheval, l'année précédente, avait gravement compromis sa santé. Ses dernières années furent une lutte héroïque contre la maladie. Au milieu de souffrances intolérables, il poursuivait ses travaux, avec un courage qui excitait l'admiration de tous ceux qui l'approchaient.

En 1873, il publia ses *Political Essays*, où il réunit tous ses écrits sur l'Irlande et son système universitaire. La même année parut un volume intitulé *Essays in political Economy theoretical and applied.* Cairnes fit paraître dans ce volume ses articles sur l'or, en y ajoutant le résultat de recherches nouvelles, des critiques de Bastiat et de Comte, des articles sur l'économie politique et la propriété foncière, l'économie politique et le laisser

faire. Cairnes attaquait la théorie de Bastiat sur la propriété et la rente, que Bastiat avait empruntée à Carey, et qui était en contradiction avec la doctrine ricardienne. Cairnes reprochait aussi à Bastiat de mêler aux discussions purement économiques des préoccupations humanitaires, qui étaient en dehors de la question scientifique. Il était tout à fait d'accord avec Bastiat dans son opposition à l'extension des prérogatives et de l'activité de l'État.

En 1874, Cairnes publia son ouvrage le plus considérable : *Some leading principles of political Economy newly expounded.*

Ce n'est pas un traité complet d'économie politique, mais on y trouve une discussion approfondie des questions les plus importantes et une critique acérée des doctrines opposées à celles de l'auteur.

Ses derniers mois furent consacrés à une revision de son premier ouvrage, la *Méthode logique de l'Économie politique.*

Cairnes mourut le 8 juillet 1875. Cette perte prématurée fut l'objet de regrets universels : « Aucun écrivain, excepté Mill, n'a excité un sentiment aussi profond et aussi général », dit Cliffe Leslie, dans l'article consacré au nécrologue du grand économiste, dont il avait précédemment attaqué certaines théories.

M. Ingram, dans son *Histoire de l'Économie politique*, a accordé une étude particulière aux travaux de Cairnes et fait ressortir la place qu'il occupe parmi les économistes anglais.

SOPHIE RAFFALOVICH.

CAISSE D'AMORTISSEMENT. — V. Amortissement.

CAISSE DES DÉPOTS ET CONSIGNATIONS. — Le but essentiel de l'institution de la Caisse des dépôts et consignations a été d'offrir un asile et un emploi aux fonds provenant des consignations. Accessoirement à son objet primitif, elle a été, dès l'origine, autorisée à recevoir les dépôts volontaires des particuliers et de certains établissements et à faire le service des pensions de retraite des employés d'un grand nombre d'administrations publiques. Plus tard, elle a reçu de nouvelles et très importantes attributions. La garde et le maniement des fonds des caisses d'épargne et des sociétés de secours mutuels, la gestion de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et des caisses d'assurances en cas de décès et d'accidents, pour ne citer que les principales de ces attributions, lui ont été confiées par des lois successives. Mais le résultat poursuivi par le législateur a toujours été le même : donner aux capitaux dont le versement est ordonné à la Caisse des dépôts une sécurité absolue et, en même temps, employer ces capitaux et les rendre productifs tant dans l'intérêt général que pour assurer aux déposants un revenu rémunérateur. Le montant des sommes que reçoit la Caisse est aujourd'hui considérable. Le rôle économique de cet établissement a donc une réelle importance.

Sous l'ancien régime, les consignations, c'est-à-dire d'une façon générale, les sommes que, pour un motif quelconque, un créancier ne veut ou ne peut recevoir, furent d'abord confiées à des particuliers désignés par les juges ou les parties, puis à des receveurs spéciaux; ces deux systèmes donnèrent naissance à de graves abus de la part tant des dépositaires que du Trésor royal qui s'empara de ces sommes à plusieurs reprises. Il était cependant de règle qu'elles fussent conservées en nature et restituées à première réquisition ; elles ne produisaient d'ailleurs aucun intérêt et étaient même assujetties à un droit de garde.

Pendant la période révolutionnaire, les offices des receveurs furent supprimés et les fonds des consignations, versés au Trésor, se trouvèrent compris dans la liquidation de la dette publique (Loi du 24 frimaire an VI).

La loi du 28 nivôse an XIII fut le premier acte législatif qui organisa d'une façon scientifique le service des consignations en le confiant à la Caisse d'amortissement. La Caisse, chargée de faire emploi des sommes consignées, devait tenir compte aux déposants d'un intérêt de 3 p. 100 par année. La loi réalisait ainsi, du moins à l'égard des créanciers ou propriétaires de ces fonds, un important progrès. Mais le service de l'amortissement et celui des consignations étaient réunis dans les mêmes mains, et la Caisse d'amortissement n'était pas assez indépendante du Trésor public pour qu'il fût possible d'empêcher la confusion des dépôts des particuliers avec les ressources générales de l'Etat.

Il restait, à ce point de vue, un dernier progrès à accomplir. Il fallait séparer entièrement les sommes reçues par l'État à titre de consignation ou de dépôts, de celles qui proviennent de l'impôt ou de l'emprunt. Ce fut l'œuvre de la loi du 28 avril 1816. Tout en maintenant le principe de la production d'intérêts par les consignations, tout en assurant aux déposants la garantie suprême de l'État, elle sépara la Caisse des dépôts de la Caisse d'amortissement et en fit un établissement public, soumis à des règles spéciales, autonome et absolument indépendant du Trésor public.

Pour atteindre ce but, le législateur a donné

à la Caisse des dépôts une organisation qui, sauf quelques modifications de détail, est encore aujourd'hui la même qu'en 1816.

La Caisse est surveillée par une commission composée de représentants du Parlement, du Conseil d'État, de la Cour des Comptes, de la Banque de France, de la Chambre de commerce de Paris et du ministère des finances, la plupart élus par les corps qu'ils représentent. Cette commission vérifie les caisses et les détails du service, entend les comptes trimestriels et annuels; elle donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le directeur général, en particulier sur l'emploi des fonds et peut, sur tous les sujets qui intéressent l'administration, faire passer au directeur général les observations qu'elle juge convenables.

Le directeur général nomme aux emplois (sauf ceux de sous-directeur et de caissier), ordonne toutes les opérations et règle toutes les parties du service. Investi de l'administration supérieure de la Caisse, il devient responsable des détournements de deniers auxquels il aurait contribué ou consenti. Il ne peut être révoqué que sur une demande motivée de la commission de surveillance, directement adressée au Président de la République.

Les services sont exécutés à Paris par la direction générale, dans les départements par les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs des finances, préposés de la Caisse.

Le montant des dépenses administratives est fixé par un décret annuel rendu sur la proposition de la commission de surveillance.

Chaque année, la commission de surveillance fait aux deux Chambres un Rapport sur la direction morale et la situation matérielle de la Caisse et y joint l'état de prévision des recettes et des dépenses pour l'année suivante. Ces documents sont rendus publics.

Cette organisation, comme on le voit, a été combinée de façon à rendre la Caisse des dépôts aussi indépendante que possible de l'action du pouvoir exécutif. La Caisse est, au contraire, placée par la loi, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative.

A la Caisse des dépôts ainsi organisée, la loi du 28 avril 1816 confia différents services dont le principal était naturellement celui des consignations.

Aucune loi générale n'a déterminé les cas où il y a lieu à consignation. Mais toutes les sommes dont la consignation est ordonnée par des lois, ordonnances, décrets, décisions judiciaires ou administratives, doivent être déposées à la Caisse.

La Caisse paye l'intérêt des sommes consignées, à raison de 3 p. 100 l'an, à partir du soixante-et-unième jour de la consignation.

Les sommes consignées doivent être remises dans le lieu où le dépôt a été fait, à ceux qui justifient de leurs droits, dix jours après la réquisition de payement au préposé de la Caisse. Les capitaux consignés ne sont jamais prescrits.

Jusqu'en 1875, la Caisse ne recevait pas les consignations de valeurs mobilières. Une loi du 28 juillet de ladite année l'a désignée comme lieu de dépôt des titres qu'il y aurait lieu de consigner. La Caisse a la garde de ces valeurs; elle en encaisse les arrérages ou le capital en cas de remboursement, mais seulement lorsque le payement est effectué en France. Elle perçoit un droit de garde annuel.

La loi du 28 avril 1816 autorisait la Caisse à recevoir, outre les consignations, les dépôts volontaires des particuliers et des établissements publics. Les dépôts des particuliers sont aujourd'hui de peu d'importance; ils ne peuvent être reçus qu'à Paris. Ceux des établissements publics, au contraire, peuvent être reçus tant dans les départements qu'à Paris. Dans un grand nombre de cas, ils sont convertis en rentes ou valeurs que la Caisse conserve et dont elle perçoit les arrérages au profit des établissements. Peuvent également être reçus les dépôts des établissements reconnus d'utilité publique et des associations litéraires, scientifiques ou de bienfaisance, ainsi que les dépôts des liquidateurs et mandataires de justice.

L'intérêt produit par les dépôts est aujourd'hui variable.

La Caisse fait encore, en vertu de la loi du 28 avril 1816, le service des fonds de retraites des administrations départementales et communales.

Depuis la loi du 28 avril 1816, l'établissement a reçu plusieurs autres attributions très importantes, qu'il a dues surtout au développement des institutions de prévoyance. Il était naturel, en effet, de faire profiter des garanties supérieures de sécurité offertes par la Caisse les modestes clients de ces institutions si intéressantes pour la prospérité du pays.

Ce sont les fonds des caisses d'épargne qui ont été les premiers confiés à la Caisse des dépôts par la loi du 31 mars 1837. La Caisse reçoit et administre, sous la garantie du Trésor public, les excédents de recettes de ces établissements. Elle fait emploi, mais pour son propre compte, des sommes qu'elle encaisse à ce titre et reste responsable envers

les caisses du montant total des dépôts qu'elle a reçus. Elle alloue un intérêt de 4 p. 100, lequel permet aux Caisses de servir, à leur tour, un intérêt de 3 et 2,3 p. 100 à leurs déposants. L'écart entre les revenus des placements et ce taux de 4 p. 100 a servi depuis 1860 à constituer une réserve en vue de parer à la dépréciation des cours des valeurs acquises si, à un moment donné, la Caisse des dépôts était obligée de les aliéner pour faire face aux remboursements [1].

Les fonds de la Caisse d'épargne postale créée par la loi du 9 avril 1881 sont aussi versés à la Caisse des dépôts; la Caisse postale reste propriétaire des valeurs achetées pour l'emploi des sommes qu'elle dépose.

Il convient d'ajouter que la Caisse des dépôts se charge des achats de rentes pour le compte des déposants des Caisses d'épargne ainsi que des transferts de fonds d'une Caisse à une autre (V. Épargne [*Caisses d'*]).

La loi du 15 juillet 1850 et le décret du 26 mars 1852 ont aussi chargé la Caisse de recevoir en dépôt les fonds des sociétés de secours mutuels, tant les fonds de roulement que ceux qui servent à la constitution de retraites pour les sociétaires. La Caisse détient en outre les rentes qui constituent la dotation créée en faveur des sociétés et dont les intérêts sont distribués sous forme de subventions (V. Mutualité, Sociétés de secours mutuels).

Enfin, l'administration de la Caisse des dépôts est chargée, en vertu des lois des 18 juin 1850 et 20 juillet 1886, de gérer sous la garantie de l'État la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Elle reçoit les versements des déposants, emploie les fonds reçus et fait le service du paiement des rentes viagères et du remboursement des capitaux réservés (V. Retraites).

Citons encore les caisses nationales d'assurances en cas de décès et en cas d'accidents que la Caisse est chargée de gérer; la Caisse des offrandes nationales pour les armées de terre et de mer et, dans le passé, la Caisse de la dotation de l'armée et le service de l'indemnité de Saint-Domingue.

Dans toutes les attributions qui viennent d'être citées, on peut reconnaître un même caractère. Ce sont des dépôts, appartenant à des particuliers, dont il s'agit d'assurer la conservation et l'emploi productif. Ce caractère ne se retrouve pas dans deux services qui ont été confiés à la Caisse depuis quelques années. La Caisse des chemins vicinaux et celle des lycées, collèges et écoles ont été créées dans le but d'aider au développement de la vicinalité et à celui des constructions scolaires au moyen de subventions ou d'avances à taux très réduit accordées par l'État aux départements et communes. Les fonds du Trésor public ont seuls servi à payer ces dépenses. La Caisse des dépôts n'a joué qu'un rôle d'intermédiaire; elle n'a été employée qu'à favoriser des opérations de trésorerie en dehors du but essentiel de son institution. Les caisses vicinale et scolaire sont entrées d'ailleurs dans la période de liquidation.

L'énumération des services dont est chargée la Caisse des dépôts a permis de voir quels sont les fonds qui lui sont déposés. Il reste à examiner l'emploi qu'elle fait de ces fonds.

Aucune loi ne détermine l'usage que la Caisse doit faire des capitaux qui lui sont confiés; dans les premières années qui ont suivi sa fondation, elle s'est livrée à diverses opérations de banque. Mais peu à peu sa responsabilité s'est accrue avec l'importance de ses attributions; en même temps, le développement des institutions de crédit a rendu moins utile son intervention dans les opérations en vue desquelles ces institutions étaient créées. Elle a, par suite, été amenée à ne choisir comme modes d'emploi de ses fonds que ceux dont la sécurité lui paraissait incontestable. Son portefeuille ne se compose guère aujourd'hui que de rentes sur l'État, de valeurs du Trésor et d'obligations de chemins de fer, — ces derniers titres en faible quantité —; elle est en outre créancière du Trésor, soit en raison de son compte-courant qui constitue un des éléments les plus importants de la dette flottante (V. Dette publique, Dette flottante), soit en raison d'avances faites pour divers services.

C'est ainsi qu'elle a été autorisée, à diverses époques, à faire des avances à la Légion d'honneur pour les suppléments de traitements à servir aux membres de l'ordre (Loi du 21 juin 1845), pour l'établissement de la maison d'éducation d'Ecouen (Loi du 29 juillet 1850), pour l'acquittement de la somme due, à raison de la conversion de 1862, pour les pensions et suppléments de pension accordés aux anciens militaires de la République et de l'Empire (Loi du 5 mai 1869). C'est ainsi également qu'en vertu de la loi du 28 avril 1881 elle a avancé à l'État les sommes nécessaires au service des suppléments des pensions allouées aux anciens militaires et ma-

1. Les titres [illegible] avec les fonds des caisses d'épargne étant [illegible] dans un portefeuille spécial, [illegible] on s'est demandé à plusieurs reprises si ce portefeuille n'était qu'une garantie d'ordre [illegible] dans l'intérêt de [illegible] gestion de la Caisse ou s'il constituait un gage pour les déposants des caisses d'épargne [illegible]. La question n'a pas été résolue, mais les représentants de la Caisse ont toujours combattu le principe de la spécialisation

rins et à leurs veuves. Enfin, en vertu de lois votées en 1888 et 1889, elle doit faire l'avance de sommes destinées les unes au paiement d'indemnités pour le reboisement des montagnes, les autres au rachat des lignes téléphoniques. Le principe de ces avances est celui-ci : la Caisse verse les sommes nécessaires au service visé dans la loi d'autorisation et elle en est remboursée, en capital et intérêts, au moyen d'une série d'annuités fixes. Lorsque le montant des versements à faire peut être connu à l'avance, la durée de l'amortissement est déterminée en même temps que le taux de l'intérêt. Lorsqu'au contraire la dépense ne peut être exactement calculée, le service de l'annuité de remboursement dure jusqu'au complet remboursement des capitaux avancés et de leurs intérêts calculés au taux fixé.

Enfin, une partie de l'actif de la Caisse consiste en prêts consentis aux départements, communes et établissements publics. Les conditions de ces prêts sont essentiellement variables; elles sont déterminées par des délibérations de la commission de surveillance.

Les modes d'emploi des fonds provenant des Caisses d'épargne sont à peu près les mêmes que ceux des autres fonds propres à la Caisse des dépôts. Il convient de noter cependant que ces fonds ne servent pas aux prêts consentis aux départements et aux communes.

Ceux de la Caisse des retraites pour la vieillesse ne peuvent, aux termes de la loi, recevoir d'emploi qu'en rentes sur l'État, valeurs de l'État ou garanties par l'État et en obligations départementales ou communales.

En résumé, les placements de la Caisse des dépôts se bornent presque exclusivement à des acquisitions de créances sur l'Etat, les départements ou les communes. Obligée de rechercher avant tout la sécurité, devant aussi se réserver la faculté de rentrer, pour faire face à des retraits imprévus, dans les avances qu'elle aurait consenties, elle ne saurait trouver de meilleur débiteur que l'État; elle rend d'ailleurs le service de soutenir puissamment, grâce aux capitaux dont elle dispose, le crédit public. Il convient cependant de faire observer que si les rentes ou valeurs de l'État sont facilement réalisables ou constituent un gage au moyen duquel la Caisse trouverait aisément à contracter des emprunts, il n'en est pas de même des fonds déposés en compte-courant ou des avances directement faites au Trésor. L'emploi exagéré de ces derniers modes de placements ne serait pas sans offrir des inconvénients et des dangers et pour la Caisse elle-même et pour le Trésor dont la dette flottante s'accroît avec l'importance des opérations qu'elle effectue. Pour cette cause, et aussi pour éviter d'avoir un débiteur unique, la Caisse a depuis longtemps pris l'habitude de consentir des prêts aux départements et aux communes dont le crédit est presque aussi solide que celui de l'État. Elle ne fait d'ailleurs qu'un usage modéré des placements de cette nature, et si elle se contente d'un intérêt peu élevé, elle s'abstient de s'engager pour de longues périodes et d'immobiliser une trop grande partie des capitaux dont elle dispose.

La différence entre les produits des placements effectués par la Caisse des dépôts et les intérêts qu'elle doit à ses déposants sert d'abord à payer les frais de gestion; le reste constitue les bénéfices qui, lorsqu'ils n'ont pas d'emploi, sont versés au Trésor public.

L'utilité de la Caisse des dépôts et consignations est incontestable. Un établissement spécial fonctionnant sous la garantie de la puissance publique est nécessaire pour recevoir les dépôts litigieux et aussi les dépôts des institutions de prévoyance ou d'utilité publique, que l'État a tant d'intérêt à encourager et qui ont besoin d'une sécurité si grande. Tant qu'il se borne à recevoir des dépôts de cette nature, cet établissement ne sort pas du rôle économique qui lui est tracé. D'autre part, si l'on se place au point de vue de l'emploi des fonds, peut-être dira-t-on que la Caisse pourrait dans l'intérêt général trouver des usages plus productifs des capitaux qui lui sont confiés. Mais la responsabilité qu'elle assume vis à vis de ses déposants lui fait une loi d'apporter une extrême prudence dans ses placements. Il ne faut pas perdre de vue d'ailleurs que, malgré son indépendance, elle reste une institution d'État et qu'à ce titre elle ne pourrait, sans les plus graves inconvénients, se livrer à des opérations qui sont du domaine de l'initiative privée. C'est en observant ces sages règles de conduite dans la réception et la gestion des fonds qui lui sont confiés, c'est aussi en maintenant intacte son autonomie vis à vis du Trésor public, que la Caisse des dépôts n'a cessé depuis son origine de rendre à l'État comme aux particuliers des services signalés.

H. HERCOUET.

CAISSES D'ÉPARGNE. — V. **Épargne.**

CAISSES DE RETRAITES. — V. **Retraites.**

CALONNE (Charles-Alexandre de), né à Douai le 20 janvier 1734, mort à Paris le 20 octobre 1802. Fils d'un premier président au Parlement de Flandre, il fut d'abord avo-

cat au conseil d'Artois, procureur général à Douai, devint en 1763 maître des requêtes, en 1768 intendant de Metz, puis de Lille; à la mort de Maurepas, en 1783, il remplaça d'Ormesson comme contrôleur général des finances. Situation difficile; il se trouvait en face de 176 millions d'emprunts et comme forcé à un déficit toujours croissant; en effet, en dix ans (1776-86) il y eut pour un milliard 250 millions d'emprunts et un déficit annuel de 115 millions. Mollement défendu par le roi, uniquement soutenu par le parti de la cour tant qu'il put continuer les folles dépenses, il dut enfin convoquer l'assemblée des Notables, qui écouta ses exposés, promit d'étudier ses projets, mais avant tout exigea des comptes. L'arriéré était trop écrasant, l'avenir trop incertain dans ces mains légères, et bien qu'il promît et prouvât presque que le déficit serait réduit de plus de moitié en 1797, bien qu'il proposât des ressources sérieuses au moyen d'un impôt territorial réel auquel tous les anciens privilégiés auraient été soumis et d'un sensible accroissement des produits du timbre, il succomba. Exilé en Lorraine, il gagna peu après l'Angleterre, en revint un moment en 1789 pour échouer aux élections à la Constituante, reprit le chemin de l'étranger et ne fut plus dès lors qu'une sorte d'agent et d'émissaire du parti des émigrés et du camp de Coblentz. En 1802, il obtint de rentrer en France et revint à Paris en septembre, pour y mourir au bout d'un mois à peine.

Très intelligent et, en dépit de sa détestable réputation, très versé dans le détail des finances, de Calonne a laissé des Mémoires très bien faits sur son administration. Il est également l'auteur des six Mémoires lus à l'assemblée des Notables le 23 février 1787 et les jours suivants. Ce sont là des œuvres économiques d'un très grand intérêt qui, si elles ne justifient pas sa politique financière, doivent le faire considérer comme un financier de premier ordre.

Dans sa Requête au roi, publiée en 1787 pour défendre les actes de son administration, et en particulier les opérations de Bourse qu'il avait faites avec l'argent du Trésor afin de soutenir les cours, il a donné des raisons qu'on répète encore aujourd'hui après cent ans, et il a employé, pour se justifier, des termes analogues à ceux dont ses imitateurs se sont toujours servis depuis, quand ils ont voulu expliquer leurs interventions à la Bourse et la pression qu'ils ont essayé d'exercer sur les cours de la rente.

« A l'influence pernicieuse de l'agiotage, disait-il, s'étaient jointes, vers la fin de 1786, plusieurs autres circonstances désavantageuses au crédit des effets publics. Dès le mois d'octobre on avait affecté de semer des doutes sur la stabilité de la Caisse d'escompte et ses actions avaient perdu..... Plusieurs manœuvres pratiquées contre l'utile entreprise des Eaux de Paris en avaient fait baisser considérablement les actions. Dans le même temps, des malheurs arrivés à plusieurs maisons de banque, de commerce et de finance, avaient fait une sensation nuisible au crédit général. Votre Majesté en aperçut d'elle-même les effets. Elle sentit de quelle conséquence il était d'en arrêter les suites et de s'occuper plus que jamais du crédit de la place, au moment où elle avait résolu de dévoiler l'état de ses finances à la nation et dès lors à toute l'Europe..... J'en étais d'autant plus pénétré que j'avais plus de raisons de prévoir que les efforts des parieurs à la baisse seraient soutenus par ceux de l'intrigue, qui toujours saisit avidement les moments de crise et nourrit ses espérances des malheurs publics. Je pris la liberté de joindre cette observation à toutes celles que Votre Majesté avait faites d'elle-même; j'ajoutai que, quoique en général il ne me parût pas à propos que le gouvernement voulût diriger et forcer le cours des effets publics et que jusque-là j'eusse toujours été fort éloigné de rien proposer dans cette vue, je croyais qu'en cette occasion extraordinaire et vraiment digne d'une grande attention, il était indispensable de prendre quelque mesure pour contre-balancer les manœuvres de l'agiotage et soutenir le crédit de la place. Votre Majesté me témoigna l'approuver, pourvu notamment que ce fût par des voies indirectes et ignorées [1]. »

On trouve à la suite de la Requête au roi, à la page 9 des éclaircissements et pièces justificatives, une note, dite cote II, intitulée *Développement sur l'opération de la refonte des monnaies d'or.*

Cette opération avait été entreprise en 1785 et avait porté sur 650 millions en louis d'or anciens qui avaient été remplacés dans la circulation par 693 millions en louis d'or nouveau. Le rapport de l'or à l'argent qui était auparavant de 1 à 14 et 5/8 fut élevé à 15 1/2, proportion toujours conservée depuis et respectée lors de l'établissement du système monétaire décimal du franc. Le bénéfice de l'opération avait été partagé entre le Trésor et les porteurs des anciens louis d'or. L'État avait réalisé un bénéfice de 7 millions. Nous extrayons de la *cote II* quelques passages pour montrer à quelle hauteur de discussion Calonne savait s'élever quand il raisonnait sur les finances.

1 *Requête au roi*, adressée à Sa Majesté, par M. de Calonne, ministre d'État, 1787, p. [illegible].

« Il faut à présent, dit Calonne (page 17,) examiner si ce changement, qui était nécessaire, a été bien fait, et s'il était convenable de prendre la proportion de quinze et demi à un.... Qu'on se rappelle que la France était le seul pays de l'Europe où la proportion de la valeur de l'or à celle de l'argent fût aussi basse que 14 et 5/8 à 1; qu'en Espagne et en Portugal, principales sources de ces métaux, cette proportion est à peu près de 16 à 1; que presque partout elle est au-dessus de 15.... Il est vrai qu'à considérer les prix des matières d'or et d'argent dans leur état de marchandises, c'est-à-dire à ne les envisager que sous le rapport de leurs valeurs métalliques et réelles, non pas sous celui de leurs valeurs légales et conventionnelles, cette proportion aurait pu être fixée un peu plus bas, mais il faut considérer que les prix des métaux, comme marchandises, sont dans une fluctuation continuelle, qui fait qu'ils ne peuvent jamais fournir que le résultat de la proportion du moment.... Il faut, pour une telle fixation, ne pas s'aligner seulement sur ce qui est, mais méditer encore, d'après la leçon de l'expérience et les aperçus de la raison, ce qui doit être à l'avenir. Il est impossible, en pareille matière, de saisir le point de la précision absolue et mathématique, puisque ce point est mobile et fugitif, qu'il s'échappe à chaque instant et qu'il varie, soit en raison des différentes circonstances qui peuvent influer sur le prix des marchés, soit eu égard à des causes plus générales, mais aussi peu stables, telles que la fertilité comparative des mines, la variété des besoins, et même les caprices des hommes, qui peuvent continuellement déprimer ou relever la valeur d'un des métaux relativement à l'autre.... La première cause du renchérissement de l'or c'est que l'augmentation progressive de ce métal, considéré en raison combinée de sa masse et de sa valeur, est beaucoup moindre que celle du métal argent, considérée également sous ce double rapport; en sorte que la somme numéraire représentative de la masse d'argent s'accroît bien plus rapidement que la somme numéraire représentative de celle de l'or; et cela provient de ce que les mines d'argent sont proportionnellement plus abondantes que celles d'or; qu'elles sont en même temps plus faciles à exploiter et qu'elles gagnent tous les jours en richesse et en nombre.... Il est donc constant qu'il y a une première cause très réelle, très active et probablement permanente, du renchérissement graduel de l'or : c'est que ce métal coûte plus aujourd'hui à acquérir qu'autrefois. »

« .... Enfin l'or qui précédemment, et même sans remonter à des temps fort reculés, était encore infiniment rare parmi les nations du Nord, s'y est répandu en plus grande quantité surtout depuis que ces nations se sont enrichies.... — Ce qui est déjà vrai des peuples du Nord de l'Europe le deviendra aussi par rapport aux habitants de l'Amérique septentrionale, à mesure que leurs cultures et leur commerce prendront de l'accroissement. »

Ce sont là des vérités aujourd'hui incontestables, qui étaient en ce temps-là des nouveautés. Elles font à leur auteur le plus grand honneur. Il faut cependant mettre au-dessus de cette discussion et au premier rang des aperçus financiers et des travaux économiques de Calonne son discours et ses Mémoires à l'assemblée des Notables de 1787. C'est alors que Calonne a émis cette théorie si curieuse que la ressource dernière des finances de la monarchie ébranlée était dans les *abus*.

« Je n'ai garde — disait-il dans son discours du 22 février 1787, après avoir énuméré toutes les impossibilités, emprunts, impôts, anticipations, — de mettre au rang des ressources ce qui en détruisant le crédit, perdrait tout ce que l'immuable fidélité du roi à ses engagements ne permet pas d'envisager comme possible, ce qui répugnerait à son cœur autant qu'à sa justice. Que reste-t-il donc pour combler un vide effrayant et faire trouver le niveau désiré? Que reste-t-il qui puisse suppléer à tout ce qui manque et procurer tout ce qu'il faudrait pour la restauration des finances? Les abus.

« Oui, Messieurs, c'est dans les abus mêmes que se trouve un fonds de richesses que l'État a droit de réclamer et qui doivent servir à rétablir l'ordre. C'est dans la proscription des abus que réside le seul moyen de subvenir à tous les besoins. C'est du sein même du désordre que doit jaillir une source féconde qui fertilisera toutes les parties de la monarchie[1]. »

Calonne, devenu disciple de Turgot un peu tard et précurseur, sans l'avoir suffisamment voulu, des Constituants de 1789, avait un talent d'exposition et de discussion admirable, mais il n'avait aucune autorité et il était incapable d'agir avec suite et conformément à ses principes. On sentait qu'il aurait pu développer des arguments contraires à ceux qu'il produisait et on lui reprochait, non sans raison, d'avoir trouvé, après coup, les meilleures raisons de ne pas faire ce qui avait marqué le commencement de son administration. « Qu'il y ait, a-t-il dit un jour, des théoristes tellement épris de leurs principes généraux qu'ils n'y admettent aucune excep-

1. *Archives parlementaires*, 1re série, t. I, [illegible]

tion... il ne faut pas s'en étonner ». Quant à lui, il n'était pas de ces *théoristes*, cependant il serait tout à fait injuste de lui refuser une des plus grandes places parmi les économistes financiers français du XVIIIe siècle.

En dehors de ce qui est cité dans cet article, la *France littéraire* mentionne 20 ouvrages et plus de cet homme si bien doué; il est curieux d'y voir, en 1760, un *Tant mieux pour elle!* conte plaisant, œuvre de jeunesse, suivi vingt ans plus tard d'*observations sur les coutumes d'Amiens, d'Artois*, etc.

Léon Say.

CAMBON (Joseph), né le 17 juin 1756, à Montpellier, mort en Belgique en 1820. Il était négociant dans sa ville natale lorsqu'éclata la révolution. Député à l'Assemblée législative puis à la Convention, il s'occupa presque exclusivement des finances. Chargé, en juillet 1793, d'étudier et d'exposer la situation de l'État, il remit, dès août, le célèbre Rapport, d'où sortit aussitôt le premier modèle du Grand-Livre. Voici le jugement qu'en porte la *Biographie universelle* : « C'était un homme à vue courte, travailleur, probe, infatigable et ennuyeux parleur, au demeurant tenant pour article de foi qu'il était un aigle en finances. Il faut dire que si quelques personnes eurent la bonhomie de l'en croire sur parole, d'autres au contraire imaginèrent de remplacer les expressions vulgaires, ruiner, dilapider, bouleverser, par le mot de *camboniser* les finances. La juste appréciation des talents de Cambon se trouverait entre ces deux extrêmes. Ni les connaissances ni la capacité ne lui manquaient; mais, d'une part, il avait du narcotique dans sa voix solennelle et son accent méridional; de l'autre, la république avait besoin de trop d'argent pour suivre les sages conseils de Cambon, et Cambon ne pouvait pas donner à la république l'argent qu'il lui fallait pour vaincre les obstacles que de toutes parts on opposait au rapide monnayage des ressources nationales, pour prendre et punir les dilapidateurs, créer et aviver la confiance qui décuple la puissance pécuniaire. Les funestes résultats des mesures financières ne doivent donc, sous aucun rapport, être imputés à Cambon, auquel on dut, au contraire, quelques heureuses précautions, quelques idées ingénieuses pour régulariser et contrôler la dépense, et qui enfin s'est acquis un titre immortel par le Rapport à la suite duquel fut décrété le grand-livre de la dette publique ».

Cambon rentra dans la vie privée en 1795, et y resta environ dix ans. Pendant les Cent jours, il fut envoyé à la Chambre des Représentants, où il ne parla que dans les questions de guerre et de budget; mais, compris dans la loi d'amnistie de 1816, il quitta la France pour la Belgique et mourut à Saint-Josse-ten-Noode, près de Bruxelles, le 15 février 1820.

De ses nombreux Rapports, nous ne citerons que le suivant : *Rapport à la convention nationale sur le projet de la formation du grand-livre*. Paris, 1795, in-8; et *Lettres à ses concitoyens sur les finances*. Paris, 1795, in-8.

CAMPANELLA (Thomas) naquit à Stilo, bourg de la Calabre, le 5 septembre 1568. Il fit preuve, dès son enfance, d'un esprit très vif et apprit avec une rapidité prodigieuse ce qu'on a coutume d'enseigner à la jeunesse. A 14 ans et demi, il entra dans l'ordre des dominicains. A l'âge de 22 ans il publia son premier livre qui fut dirigé contre Aristote et son défenseur Marta. L'ardeur de Campanella à combattre les doctrines péripatéticiennes, son enthousiasme pour les idées nouvelles et sans doute aussi des succès dans la controverse, lui firent des ennemis implacables. Obligé de quitter Naples pour échapper aux persécutions qu'on lui suscitait, il parcourut successivement Rome, Florence, Venise, Padoue, Bologne et se retira dans sa patrie. C'est dans cette retraite qu'il trama avec une foule de ses adeptes cette immense conjuration qui, ayant été découverte par la trahison de deux des siens, le fit condamner à une réclusion perpétuelle. Le récit des tourments qu'il endura dans sa prison fait horreur. Il fut mis cinq fois en jugement et subit jusqu'à sept fois la question. Sa détention dura 27 ans et il ne recouvra la liberté que sur la demande expresse du pape Urbain VIII à Philippe IV, roi d'Espagne. Ensuite, pour échapper aux Espagnols qui voulaient l'enlever de Rome et le ramener à Naples, il se rendit secrètement en France, déguisé en minime; il fut bien reçu de Louis XIII et de Richelieu, qui lui accorda une pension de 2,000 livres. Il se retira dans un couvent de son ordre, rue Saint-Honoré, à Paris, où il mourut le 21 mai 1639.

Campanella est l'auteur d'un grand nombre d'ouvrages célèbres, parmi lesquels se trouve l'utopie suivante : *Civitas solis*, ouvrage qui fait partie du livre intitulé : *Realis philosophiæ libri quatuor, secunda editio*, Parisiis, Dionys Houssaye, 1637, in-folio. — Ces quatre livres contiennent la physiologie, la morale, la politique et l'économie. Il a été édité sous le titre : *la Cité du soleil ou idée d'une république philosophique*. Traduit du latin par Villegardelle. Paris, Alph. Levavasseur (Paul Masgana), 1840, 1 vol. in-32.

Voici ce qu'en dit Louis Reybaud : « Ce

sont encore des mondes imaginaires. Campanella y demande la communauté des femmes et une meilleure distribution des biens de la terre. Beaucoup de vérités qu'il proclama ont depuis trouvé leur application. Ecrivain fort original d'ailleurs, et bien en avant de son siècle. »

CAMPOMANÈS (don Pedro Rodriguez, comte DE), économiste espagnol, né dans les Asturies en 1723, mort à Madrid en 1802. Entré tard dans les affaires publiques, d'abord comme avocat fiscal au Conseil de Castille, en 1766, il devint président de ce Conseil et ministre d'État en 1757, il apportait les idées de Turgot, Smith, etc.; et il put réaliser d'importantes réformes jusqu'au moment de sa disgrâce, qui suivit de près la mort de Charles III. Il a laissé nombre de Mémoires archéologiques, historiques, littéraires, qui lui avaient mérité le titre de directeur de l'Académie de Madrid. Citons, au nombre de ses écrits économiques: *Discurso preliminar sobre la marina, navegacion, comercio y expediciones de la republica de Cartago*, Madrid, 1756; — *Respuesta fiscal sobre abolir la tasa y establecer el comercio de granos*, ibid., 1764; — *Sobre el fomento de industria popular*, ibid., 1774; — *Sobre la educacion popular de los artesanos*, 4 vol., ibid., 1775-77; — *Sobre los abastos de Madrid*, ibid., 1798, etc., etc.

E. R.

CANARD (Nicolas-François), né à Moulins vers 1755, mort en 1833 professeur à l'école centrale de cette ville dès 1795, puis au lycée de Moulins. Auteur de plusieurs ouvrages sur les mathématiques et la physique et, en outre, des livres économiques suivants:

Principes d'économie politique, Paris, Buisson, 1802, in-8°. Blanqui l'apprécie en ces termes: « Mémoire couronné par l'Institut, faute de mieux. Je me souviens que J.-B. Say ne pouvait se rappeler cette circonstance sans manifester quelque humeur, cependant le travail de Canard n'est pas sans mérite. L'auteur a eu le tort d'introduire des formules d'algèbre dans les démonstrations économiques ». Ce Mémoire, écrit en vue du prix proposé par l'Institut sur l'impôt dans un pays agricole, renferme et développe les théories de la plupart des hommes d'État ou financiers peu économistes sur ce que les vieux impôts sont les meilleurs, même théoriquement.

Mémoires sur les causes qui produisent la stagnation et le décroissement du commerce en France, et qui tendent à anéantir l'industrie commerciale; moyen simple de les faire cesser. Paris, Delaunay, 1826, br. in-8°.

E. R.

CANAUX.

SOMMAIRE

1. Définition. — Écluses. — Ponts-canaux. — Ascenseurs hydrauliques.

Un canal est une voie de navigation artificielle, dépourvue de courant et divisée en une série de compartiments que l'on nomme biefs, entre lesquels existe une différence de niveau. A l'extrémité de chaque bief est construit un ouvrage appelé sas, sas éclusé ou écluse. Une écluse se compose de deux murs longitudinaux nommés bajoyers et de deux portes établies à une assez grande distance l'une de l'autre pour que dans l'intervalle un bateau puisse se placer. Lorsqu'il s'agit de faire passer un bateau d'un bief dans un autre, on ouvre une des portes, l'eau se nivelle dans le sas avec l'eau du bief où se trouve le bateau, puis on referme la porte d'entrée, on ouvre celle de sortie, l'eau monte ou s'abaisse dans le sas, suivant qu'il est en communication avec le bief supérieur ou inférieur et le bateau franchit ainsi sur place, au moyen d'un déplacement d'eau peu considérable, le ressaut que forme le niveau de l'eau dans le canal au point d'intersection des différents biefs.

L'invention des écluses à sas est attribuée à des ingénieurs italiens et elle n'a été connue en France qu'au seizième siècle, sous le règne de François Ier. Elle a permis de réaliser une véritable transformation dans les conditions de la navigation intérieure, en procurant le moyen de faire communiquer les fleuves et rivières les uns avec les autres. Les faîtes qui les séparent sont en effet franchis par une série de biefs, et pour éviter de trop profondes tranchées, il arrive parfois qu'un canal est, sur une distance plus ou moins longue, creusé en souterrain; pour franchir certaines vallées étroites, on a recours également à un procédé aussi hardi qu'ingénieux: le canal les traverse sur des viaducs d'une espèce particulière, appelés ponts-canaux. La science moderne vient d'apporter au fonctionnement des écluses un nouveau perfec-

tionnement ; des ingénieurs anglais ont inventé, il y a quelques années, des ascenseurs hydrauliques, capables d'élever rapidement un bateau avec son chargement d'un bief inférieur dans le bief supérieur. La construction d'un semblable ascenseur a été prescrite en 1881 par notre ministère des travaux publics, et l'inauguration en a eu lieu au printemps de 1889. Il est établi au lieu dit les Fontinettes, près de Saint-Omer, sur le canal de Neuffossé. La circulation annuelle sur ce canal représente un mouvement de 13,000 bateaux, et comme l'écluse des Fontinettes se composait de cinq sas superposés rachetant ensemble une hauteur de plus de 13 mètres, comme l'éclusage durait environ deux heures, on avait dû affecter alternativement un jour à la navigation descendante et à la navigation montante, ce qui occasionnait au trafic de la gène et des retards. Au contraire l'ascenseur hydraulique supprime toute cause d'encombrement, car la durée totale d'une manœuvre pendant laquelle on fait passer deux bateaux, l'un montant, l'autre descendant, est en moyenne de vingt-cinq minutes. Quant à la dépense d'établissement, elle a été d'environ 1,800,000 francs.

2. Travaux de l'ancienne monarchie, de l'Empire, de la Restauration, de la monarchie de Juillet du second Empire, de la République. — Travaux de canalisation des rivières.

On a de bonne heure compris en France les avantages des canaux à écluses, et Sully fit commencer en 1605, aux frais de l'État, le canal de Briare, destiné à joindre la Loire à la Seine par la vallée du Loing. Mais après la mort de Henri IV les travaux, auxquels étaient employés 600 hommes de troupes, furent suspendus ; ils ne furent repris qu'en 1638, par les soins de deux concessionnaires investis du droit d'expropriation et du droit de percevoir un péage, et quatre ans plus tard le canal était achevé. Sous le règne de Louis XIV, une grande œuvre fut accomplie par l'illustre Riquet, qui entreprit de réunir l'Océan à la Méditerranée et qui, à force d'énergie, malgré le manque d'argent et des difficultés de toutes sortes, parvint à construire le canal du Languedoc. L'exécution de ce canal dura dix-huit ans, de 1666 à 1684, et elle excita l'admiration des contemporains; mais Riquet était mort à la peine avant d'avoir pu jouir de son succès. De même que pour le canal de Briare, on avait eu recours pour le canal du Languedoc au mode de la concession. A une époque où le Trésor royal ne disposait que de ressources insuffisantes et ne pouvait que difficilement faire appel au crédit, c'était là une excellente combinaison financière. En effet, en conférant à ceux qui se chargeaient de construire un canal le droit de se couvrir de leurs dépenses par la perception de taxes prélevées sur les bateaux et les marchandises qui le fréquenteraient, l'État parvenait à faire construire des voies navigables qu'il eût été dans l'impossibilité d'établir lui-même. Le système de la concession resta en vigueur jusqu'à la fin de l'ancienne monarchie; on lui doit l'exécution du canal d'Orléans, ouvert en 1692, du canal du Loing ouvert en 1724, du canal de Saint-Quentin à Chauny ouvert en 1738, et trois édits de 1783 concédèrent aux États de Bourgogne les canaux de Charollais, de Bourgogne et de Franche-Comté, dont les travaux furent interrompus, avec tous ceux concernant les voies navigables, par la Révolution. En somme, à la fin du dix-huitième siècle, la longueur des canaux livrés au commerce ne dépassait pas un millier de kilomètres, et ils avaient coûté de 110 à 120 millions de livres.

Sous le Consulat et sous l'Empire, le gouvernement se préoccupa de compléter notre réseau de canaux; plusieurs de ceux qui existaient furent prolongés, d'autres furent commencés. Mais on n'eut pas recours à des concessionnaires et les dépenses furent imputées sur les fonds du Trésor. Afin d'augmenter les ressources de l'État, on frappa d'impositions extraordinaires les départements intéressés à la construction des canaux. En outre, un décret de 1808 ordonna de vendre les canaux d'Orléans et du Loing et la part appartenant à l'État dans le canal du Midi, pour le produit de ces ventes être affecté à l'achèvement de canaux auxquels Napoléon attribuait beaucoup d'importance, entre autres celui du Rhin à la Saône. Mais les événements de la fin du règne firent donner au prix de vente une autre destination, et bientôt les travaux furent arrêtés à peu près partout. Aussi entre 1800 et 1814 n'ouvrit-on que 200 kilomètres de canaux.

Le gouvernement de la Restauration donna à la construction des canaux une bien autre impulsion : de 1814 à 1830 il accrut leur longueur d'environ 900 kilomètres et il dépensa à cet effet 143 millions. Comment s'est-il procuré les fonds nécessaires ? De deux manières : d'abord, en revenant au système de la concession et en mettant à la charge des concessionnaires de plusieurs voies de navigation les frais de premier établissement et d'entretien de ces voies; ensuite en recourant à des emprunts, qui furent autorisés par des lois de 1821 et de 1822 et qui produisirent au Trésor 128 millions. Pour la première fois l'administration étudia un plan d'ensemble; elle évaluait à 2,760 kilomètres

la longueur des canaux à terminer et à 10,800 kilomètres celle des canaux qu'il paraissait utile de créer. La dépense de ce vaste programme était estimée au delà d'un milliard et le montant des entreprises réputées urgentes à 200 millions. Le réseau navigable dont la Restauration se proposait de doter la France était loin d'être achevé lorsqu'elle fut renversée ; mais la monarchie de Juillet mit à compléter ce réseau encore plus d'ardeur que le gouvernement précédent. Grâce à la paix, le commerce, l'industrie et l'agriculture faisaient des progrès qui les portaient à considérer les transports à bon marché comme une condition indispensable au développement de leur prospérité. D'autre part, le crédit public était assez solide pour que l'État pût aisément se procurer par l'emprunt les capitaux dont il avait besoin. Les Chambres votèrent en conséquence les crédits nécessaires au complément des ouvrages de canalisation; un grand nombre d'hommes d'affaires et d'hommes politiques les déclaraient plus utiles que les chemins de fer, que l'on appelait volontiers « un luxe » bon pour les voyageurs pressés. Bref, le règne de Louis-Philippe fut une période d'engouement pour les canaux; de 1831 à 1847 on affecta à leur construction 275 millions et on livra au commerce 2000 kilomètres de canaux.

C'est également sous le règne de Louis-Philippe que l'on reconnut combien il était important de procéder à l'amélioration des fleuves et des rivières. En effet, c'est sur leurs bords que sont situées toutes les grandes villes, et leurs vallées sont les plus riches du pays. Le commerce général ne pouvait donc manquer de retirer d'immenses avantages de travaux qui auraient pour effet de redresser le cours des rivières, d'en draguer les hauts-fonds, d'endiguer leur lit et d'y maintenir en tout temps, à l'aide de barrages, une profondeur d'eau permettant aux bateaux de naviguer. L'utilité que présente l'amélioration des cours d'eau naturels nous paraît aujourd'hui évidente; cependant elle avait jusqu'alors été à peine entrevue. Au seizième siècle on avait bien construit des écluses sur la Vilaine, les premières du reste qui furent établies en France; sous Louis XIV on en avait exécuté sur le Lot; sous Louis XV on avait endigué l'Escaut et la Scarpe, sous Napoléon I[er] on avait ouvert les dérivations de Saint-Maur et de Chelles sur la Marne, mais ces travaux et autres semblables n'avaient que peu d'importance. Le gouvernement de la Restauration n'employa à son tour que 6 millions à des rectifications et à des approfondissement de rivières. Au contraire celui de Louis-Philippe entreprit sur la Seine, le Rhône, la Garonne, la Loire, l'Allier, etc., de grands travaux qui ne coûtèrent pas moins de 93 millions. Malgré la crise financière qui suivit la Révolution de 1848, ces travaux furent poussés avec activité par la seconde république; elle y affecta 20 millions et, d'autre part, en achevant moyennant 17 millions plusieurs canaux qui étaient commencés, elle augmenta leur longueur de 400 kilomètres.

Au contraire, à partir de 1852, les idées du public et celles de l'administration se modifièrent grandement à l'égard des canaux; partout on demandait des chemins de fer; on était frappé de ce qu'avec eux les transports étaient rapides et réguliers, de ce qu'ils recevaient dans leurs wagons les plus petites expéditions aussi bien que les chargements les plus considérables, et on en concluait qu'il ne fallait plus songer à développer la navigation intérieure, mais bien couvrir le pays de voies ferrées. Avec leur ardeur ordinaire, les populations du Midi allèrent même jusqu'à insister pour qu'on asséchât le canal latéral à la Garonne, afin que le plafond de ce canal servît d'assiette au chemin de fer de Bordeaux à Cette. Le gouvernement impérial sut résister à de pareilles exagérations; toutefois il ne fit pour les canaux qu'une dépense de 60 millions et n'accrut leur réseau que de 500 kilomètres. Il estima, et en cela il eut raison, qu'il valait mieux améliorer les conditions de navigabilité des fleuves et des principales rivières; il s'attacha à régulariser leur cours et à leur donner, au moyen de barrages et d'écluses, un plan d'eau à la fois plus élevé et plus constant ; ces entreprises absorbèrent 157 millions. Grâce à ces sacrifices, la France était parvenue en 1870 à posséder 4,757 kilomètres de canaux et 6,500 kilomètres de rivières canalisées ou praticables par la navigation. Les marchandises transportées sur les voies d'eau en 1869 avaient atteint, sans compter le flottage, 1,680,000 tonnes kilométriques et, en y comprenant le flottage, 1,830,000 tonnes; le tonnage se répartissait entre les rivières et les canaux, dans la proportion de 40 p. 100 pour les premières et de 60 p. 100 pour les seconds.

Mais les cessions de territoire que nous fûmes obligés de faire à l'Allemagne en 1871 nous enlevèrent 444 kilomètres de voies navigables et interceptèrent nos communications par eau le long de notre frontière de l'Est. Un des premiers soucis de l'Assemblée nationale fut de les rétablir, et en même temps son attention se porta sur les défectuosités que présentait notre système de canaux. Un éminent ingénieur, M. Krantz, fut le rapporteur de la commission qui avait été chargée d'étudier la question; dans une série

de Rapports remarquables il exposa tout un ensemble de mesures à prendre. Ces Rapports ont remis en honneur les canaux, en insistant sur les services qu'ils sont appelés à rendre comme moyen de transport économique; ils ont montré qu'un canal peut transporter à des conditions de prix que ne saurait supporter un chemin de fer les marchandises qui, sous une grosse masse, n'ont que peu de valeur, et qu'à ce titre il est un auxiliaire très utile pour l'agriculture et pour la grande industrie.

Or, dans les années qui ont suivi la guerre de 1870, on redoutait pour les produits de nos usines et de nos manufactures la concurrence étrangère, qui, en général, fabrique moins bien que nous, mais vend à meilleur marché, et on admit aisément qu'il y avait un intérêt de premier ordre à faciliter le transport à bas prix des matières premières. D'un autre côté, si notre réseau de canaux mettait Paris en communication avec les ports du Pas-de-Calais et la frontière belge, desservait la région de l'Est et unissait la Méditerranée à l'Océan, il présentait cependant des lacunes regrettables. Dans l'intérieur du même bassin existaient des allongements de parcours très onéreux, dus à ce que les voies navigables étaient mal raccordées entre elles et à l'absence de jonction entre plusieurs de nos principales rivières. En outre, les canaux, construits à des époques différentes et alors que l'on ne prévoyait pas qu'ils seraient presque tous un jour reliés les uns aux autres, n'avaient généralement pas le même tirant d'eau et étaient pourvus d'écluses dont la largeur et la longueur variaient beaucoup, ce qui constituait une grande gène pour la navigation; enfin, certains canaux étaient alimentés d'une façon insuffisante.

Émue de ces révélations, l'Assemblée nationale, en dépit des embarras financiers contre lesquels elle avait à lutter, n'hésita pas à consacrer des sommes importantes à l'amélioration des rivières et des canaux. Son œuvre principale, à ce point de vue, a été la construction du canal de l'Est, qui fut entreprise en 1874, grâce au concours des cinq départements les plus intéressés à l'ouverture d'une voie d'eau le long de notre nouvelle frontière. Ces départements avancèrent à l'État une somme de 65 millions pour l'établissement d'un canal destiné à réunir la Meuse, la Moselle, la Saône et la Marne.

La loi du 24 mars 1874, relative à la création de ce canal, mérite d'être signalée, car elle est la première qui, pour une œuvre de navigation, ait associé des localités à l'État; elle a ainsi donné un exemple qui depuis a été souvent suivi et elle a autorisé les départements qui faisaient des avances à l'État à se couvrir de leur dépense par la perception d'un péage sur les bateaux qui se serviraient du canal, combinaison qui elle aussi a été reproduite dans des circonstances analogues.

L'amélioration de nos voies navigables a absorbé 106 millions de 1871 à 1878. Nous possédions à cette dernière date 4,632 kilomètres de canaux et 6,625 kilomètres de rivières réellement navigables. Quant à leur fréquentation, elle donna lieu, en 1877, à un mouvement de 2,005 millions de tonnes kilométriques; la batellerie fluviale avait donc regagné et au delà les 200,000 tonnes kilométriques que lui avait fait perdre la séparation de l'Alsace et de la Lorraine.

Lorsqu'en 1879 les chambres adoptèrent, sur la proposition de M. de Freycinet, ministre des travaux publics, un vaste programme d'entreprises à exécuter sur tous les points du territoire, afin de compléter ce qu'on appelait notre outillage national, elles n'eurent garde d'oublier les voies intérieures de navigation; et entrant plus avant qu'elles ne l'avaient fait jusqu'alors dans les idées qui avaient été soumises à l'Assemblée nationale, elles votèrent, le 5 août 1879, une loi qui décida de ramener nos 31 principaux canaux à un même type uniforme, comme profondeur d'eau, largeur et longueur des écluses et comme hauteur libre sous les ponts; d'ouvrir 21 nouveaux canaux et d'améliorer 42 fleuves et rivières. La dépense prévue était de 895 millions, mais des études plus complètes et l'addition de diverves entreprises qui avaient d'abord été omises ne tardèrent pas à la porter à 1,480 millions, dont 320 millions pour les rivières et 1,160 millions pour les canaux. On se mit à l'œuvre avec ardeur; en dix ans, de 1877 à 1888, l'État dépensa plus de 450 millions pour les canaux et les rivières, c'est-à-dire les deux tiers de ce qui avait été dépensé pour le même objet depuis 1814. Si gros qu'il soit, ce chiffre aurait encore été dépassé si, au bout de quelques années, le gouvernement n'eût reconnu la nécessité de s'arrêter dans la voie des emprunts, qui fournissaient la presque totalité des ressources absorbées par les travaux publics; le programme arrêté en 1879 fut révisé en 1887 et on décida d'ajourner pour 907 millions de travaux, soit 807 millions applicables aux canaux et 100 millions applicables aux rivières. Cet ajournement était absolument commandé par l'état des finances publiques, et les résultats déjà acquis sont tels qu'il ne présentera pas d'inconvénients pour le commerce.

3. État actuel des voies navigables et de la navigation.

En effet, la longueur totale des voies navigables ayant au minimum 2 mètres de mouillage et des écluses de 38m,50 de longueur sur 5m,20 de largeur, dimensions qui permettent le passage de gabares chargées de 300 tonnes de marchandises, s'est accrue de de 2,270 kilomètres entre 1878 et 1888 ; en 1888, on comptait 3,279 kilomètres de rivières et canaux réunissant ces conditions, au lieu de 1,459 kilomètres en 1878. Sept canaux ont été ouverts depuis cette dernière date et leur longueur est de 555 kilomètres.

Le tonnage effectif, c'est-à-dire le poids total des marchandises embarquées sur les voies de navigation intérieure, s'est élevé, en 1888, à 23,320,000 tonnes, et ce tonnage, ramené au parcours d'un kilomètre, fournit 3,180 millions de tonnes kilométriques ; l'augmentation depuis 1878 est de 55 p. 100. Le trafic international qui se fait sur les cours d'eau a atteint 2,166,000 tonnes à l'entrée, 827,000 tonnes à la sortie, soit un trafic international total de 2,993,000 tonnes. La batellerie fréquente 6,947 kilomètres de rivières et 4817 kilomètres de canaux ; mais il s'en faut que le trafic soit réparti également entre toutes les voies navigables. Parmi les rivières, la Seine, l'Escaut, l'Oise, la Scarpe, l'Aa et l'Aisne ; parmi les canaux, ceux latéraux à l'Oise, à la Loire, à l'Aisne et à la Marne, et les canaux de Saint-Quentin, de la Sensée, de la Haute-Deûle, d'Aire, de Saint-Denis, de Neuffossé et de la Marne au Rhin en absorbent une part prépondérante : sur toutes ces voies le tonnage annuel est supérieur à un million de tonnes. La Seine notamment, dans la traversée de Paris, reçoit un tonnage de plus de 4 300,000 tonnes. D'une façon générale, les 5,630 kilomètres qui composent nos lignes principales de navigation intérieure ont reçu 92 p. 100 du trafic kilométrique total, et 77 p. 100 du tonnage des marchandises embarquées.

Celles-ci se divisent en plusieurs groupes ; en voici l'énumération en millions de tonnes kilométriques, d'après leur ordre d'importance : les combustibles minéraux, 1199 ; les matériaux de construction, 524 ; les produits agricoles, 513 ; les produits et matières premières de l'industrie métallurgique, 355 ; les bois, 248 ; les produits industriels, 175 ; le bois flotté, 47 ; les objets divers et machines, 47.

La circulation des marchandises se repartit de la manière suivante entre les canaux et les rivières : 55 p. 100 sur les canaux, 45 p. 100 sur les rivières. Le parcours moyen de la tonne transportée est de 136 kilomètres.

Sur les grandes lignes de navigation du Nord et de l'Est où s'effectuent les transports à longue distance, le chargement moyen des bateaux varie entre 130 et 235 tonnes ; cette moyenne s'abaisse entre 40 et 95 tonnes sur les voies du Centre et de l'Ouest ; dans le bassin de la Garonne le chargement moyen descend jusqu'à 10 tonnes et n'en dépasse pas 40. Le trafic fluvial s'opère presque uniquement au moyen de bateaux ordinaires ; sur les 23 millions de tonnes que représente le poids des marchandises embarquées en 1888, il n'y a que 604,000 tonnes qui aient été chargées sur des bateaux à vapeur, soit moins de 3 p. 100. Ceux-ci n'ont circulé que sur 2,304 kilomètres de rivières et sur 1,680 kilomètres de canaux. Au surplus, un recensement qui a eu lieu en 1887 a constaté l'existence sur nos canaux et rivières de 15,730 bateaux ordinaires, dont 5,796 ayant 33 mètres de longueur au moins, et 9,934 ayant une longueur moindre, tandis que le nombre des bateaux à vapeur n'est que de 673 ; parmi ces derniers, 299 servent au transport des voyageurs, 120 à celui des marchandises, 184 au remorquage et 70 au touage. Les équipages des bateaux ordinaires comprennent 23,141 hommes et ceux des bateaux à vapeur 2,689 hommes.

Enfin, au point de vue de l'exploitation, notre réseau de navigation intérieure est presque en entier administré par l'État. La longueur des rivières et canaux concédés ne dépasse pas 912 kilomètres ; le canal du Midi et le canal latéral à la Garonne, affermés tous deux à la compagnie des chemins de fer du Midi, forment plus de la moitié de cette longueur. Les canaux concédés étaient autrefois assez nombreux, mais des lois en date du 20 mai 1863 ont autorisé le rachat des canaux d'Orléans, du Loing, de Briare, des Ardennes, de la Sensée et de plusieurs autres ; le capital à rembourser était de 48 millions, le payement s'en est opéré par annuités et la plupart de ces annuités seront éteintes en 1890.

4. Utilité des canaux.

Tel est l'état de nos canaux et autres cours d'eau navigables. Les renseignements qui précèdent permettent d'apprécier combien de temps, d'efforts et d'argent il en a coûté à la France pour se doter d'un réseau de navigation qui réponde aux besoins du commerce, de l'agriculture et de l'industrie. L'utilité des canaux n'est certes contestée par personne ; ils transportent à très bas prix les marchandises lourdes et encombrantes et, par suite ils rendent d'immenses services à l'ensemble du pays, car plus les échanges deviennent aisés et économiques, plus la prospérité gé-

nérale augmente. Les régions traversées par les canaux ne sont pas en effet seules à profiter des facilités de transport qu'ils procurent; les régions voisines en tirent elles aussi indirectement profit, attendu que leurs produits sont achetés par les premières et, de répercussions en répercussions, l'activité du commerce se fait sentir partout. Cependant ce serait tomber dans une erreur dont les conséquences financières seraient très regrettables, que de vouloir multiplier à l'infini les canaux en France. Nous sommes suffisamment desservis par ceux qui existent ou qui sont en construction, et il est préférable d'améliorer quelques-uns de ceux dont les dimensions laissent encore à désirer, plutôt que d'en créer de nouveaux. C'est ce qui ressort des faits observés durant ces dernières années. Il n'est pas contestable que si le tonnage kilométrique a tant augmenté depuis les grands travaux commencés en 1879, cela tient moins à l'ouverture d'un certain nombre de canaux qu'aux améliorations qui ont été apportées aux anciennes lignes de navigation les plus importantes. En outre, s'il peut être avantageux dans certains cas de mettre en communication un bassin avec un autre en les réunissant par un canal, le plus souvent il vaut mieux s'appliquer à rendre plus facile la navigation sur les fleuves et rivières. Ils desservent de temps immémorial les principaux centres de population et d'industrie; depuis qu'on sait les canaliser, les ouvrages qu'on exécute pour leur assurer un niveau à peu près constant, les débarrasser des écueils ou des bas-fonds qui les obstruent et les pourvoir de ports, ont généralement de très heureux résultats au point de vue commercial. Les travaux de canalisation entrepris sur nos rivières ont amené un notable développement de trafic; ce serait un tort de les négliger et de leur préférer la construction de nouveaux canaux.

Quelle que soit sa richesse, une nation doit d'ailleurs proportionner aux ressources de son budget les sommes qu'elle consacre aux travaux publics. Elle ne saurait sans danger s'écarter de cette règle, même pour étendre ou améliorer son réseau de navigation intérieure. La prudence s'impose d'autant plus à elle, que ses voies navigables sont déjà plus nombreuses et plus parfaites, car celles qui restent à ouvrir ou à perfectionner n'offrent qu'une utilité relative et il est à craindre que les bénéfices à attendre du complément des lignes existantes ne soient pas en rapport avec la dépense qu'entraîneraient les travaux projetés. Notre gouvernement et les chambres avaient perdu de vue ces considérations, lorsqu'ils résolurent, il y a une dizaine d'années, d'affecter environ 1,500 millions aux canaux et rivières. Il importe de ne pas céder à l'avenir à des entraînements aussi ruineux, car on aura beau vanter les mérites des entreprises de canalisation, il y en a fort peu assurément qui puissent aujourd'hui enrichir le pays, en lui laissant un excédent en sus des charges d'emprunts auxquelles ces entreprises forceraient de recourir.

5. Concurrence des canaux et des chemins de fer.

Il ne faut pas perdre de vue non plus que toutes les parties de notre territoire sont maintenant sillonnées de chemins de fer. Au 1er janvier 1890, les lignes ferrées livrées à l'exploitation atteignaient une longueur de 35,973 kilomètres. Les transports des hommes et des choses sont donc assurés de la façon la plus complète. Les populations cependant trouvent que le réseau des chemins de fer n'est pas encore suffisant et, pour les satisfaire, on en construit en moyenne un millier de kilomètres chaque année. Or, les nouvelles lignes sont improductives; beaucoup ne couvrent même pas leurs frais d'exploitation. Il en résulte que la garantie d'intérêt accordée par l'État aux compagnies qui les établissent est invoquée par celles-ci et que le Trésor est obligé de leur verser tous les ans, à ce titre, de 50 à 60 millions; cette charge est lourde; elle est destinée à s'accroître et à durer fort longtemps. En effet, sur les 35,973 kilomètres de chemins de fer qui sont actuellement exploités en France, si l'on en défalque le réseau d'État, il y a moins de 2,000 kilomètres qui ne jouissent pas de la garantie d'intérêt, et toutes les lignes qui restent à construire, même celles d'intérêt local, sont en droit de l'invoquer. Dès lors que se passerait-il si l'on augmentait le nombre et la longueur des canaux? Quoi qu'en disent les personnes qui prétendent que les canaux et les chemins de fer ne se nuisent pas les uns aux autres et que les premiers font des transports qui par leur nature échapperaient dans tous les cas aux seconds, on se convainc du contraire quand on étudie de près les faits. Il est vrai que certaines usines ne marchent que parce qu'elles reçoivent à bas prix leurs matières premières, d'où il suit que sans le concours du canal elles n'alimenteraient pas davantage le chemin de fer. Mais c'est là un cas exceptionnel; la plupart des expéditeurs pourraient, sans que le consommateur en souffrît, supporter le prix de la voie ferrée; ils emploient le canal pour avoir moins à payer, et d'une façon générale il est permis d'affirmer que la concurrence des voies navigables enlève aux chemins de fer un important trafic. En outre, elle les

force à abaisser leurs tarifs, afin de conserver en partie le transport des vins, des grains, de la houille, des engrais, des matériaux de construction, etc. La création de nouveaux canaux aurait donc pour conséquence de restreindre les recettes des chemins de fer et, par suite, de coûter très cher à l'État, en rendant plus onéreux le service de la garantie d'intérêt. Ce résultat se produirait infailliblement, car il n'est pas un canal projeté qui ne double une voie ferrée en exploitation, ou qui ne constitue un raccourci pour les marchandises à expédier d'un bassin dans un autre.

Enfin, le temps n'est plus où l'on exécutait un canal pour 100 à 150,000 francs par kilomètre. Tous ceux qui pouvaient être établis à peu de frais existent, et ceux qu'on avait classés en 1879 présentent sinon des difficultés, du moins des conditions dispendieuses d'exécution. Aussi ne saurait-il être question à l'heure actuelle de confier à des concessionnaires l'ouverture et l'exploitation de ces voies de navigation. Les dépenses de premier établissement d'une part, et d'autre part la faiblesse du rendement à espérer, empêcheraient les demandes de concession de se produire, à moins d'une garantie d'intérêt qui viendrait grever sans compensation les finances publiques.

6 Entretien des canaux. — Légitimité d'un impôt sur les transports par canaux.

Comment est-il pourvu à l'entretien et aux grosses réparations des canaux et rivières ? Cet entretien incombe entièrement au Trésor. Il n'en a pas toujours été ainsi. Une loi du 30 floréal an X avait institué des droits de péage, et affecté spécialement aux dépenses des voies d'un bassin les recettes fournies par ce bassin. Plus tard la loi du 9 juin 1836 supprima cette spécialisation et régla à nouveau les taxes de navigation. A plusieurs reprises le taux des taxes fut ensuite abaissé, et les réductions successivement consenties le firent descendre de 0 fr. 0067 à 0 fr. 0021 par tonne et par kilomètre. Une pareille taxe, qui ne frappait une tonne de marchandises que de 0 fr. 21 pour un parcours de 100 kilomètres, fut pourtant jugée trop forte, et deux lois en date du 21 décembre 1879 et du 19 février 1880 ont supprimé les droits de navigation. Le Trésor a ainsi perdu une recette nette annuelle d'environ 4 millions, qui l'aidait à acquitter la moitié des frais d'entretien des canaux et des rivières. Depuis que cette recette lui fait défaut, la dépense a augmenté en raison du développement donné aux voies navigables : elle atteint aujourd'hui de 11 à 12 millions. Aussi est-ce une question très débattue de savoir s'il ne conviendrait pas de rétablir des taxes pour la navigation intérieure.

La Chambre des députés s'est, en 1889, prononcée contre une proposition tendant à l'assujettir à un péage. Les arguments ne manquent pas aux adversaires de cette mesure : elle renchérirait, disent-ils, le transport sur les voies navigables ; or, le bon marché du transport est la condition essentielle et, en quelque sorte, la raison d'être de ces voies ; c'est afin d'en procurer le bénéfice aux agriculteurs et aux industriels que l'on a construit et amélioré tant de canaux et de rivières ; il y aurait donc anomalie à grever l'usage de lignes pour l'établissement desquelles le pays s'est imposé tant de sacrifices. L'obligation d'acquitter des droits de navigation, en diminuant la circulation des bateaux et des marchandises, ne manquerait pas d'exercer sur le commerce une influence déprimante. Dans le sens opposé, on répond qu'il est injuste que l'État n'exige pas de ceux qui se servent des canaux le payement des frais d'entretien, et qu'il leur fasse de la sorte une générosité qui retombe sur l'ensemble des contribuables ; qu'il n'y a pas plus de motifs pour que les marchandises soient affranchies de péage sur les canaux que sur les chemins de fer ; qu'en enlevant à ceux-ci des transports considérables, les voies navigables accroissent la charge de la garantie d'intérêt, et que dès lors le Trésor est intéressé à ce qu'elles ne soient pas favorisées au détriment des chemins de fer ; enfin, qu'il ne s'agit pas d'établir un péage assez fort pour entraver la navigation intérieure, que ce péage devrait être modéré, qu'il pourrait même être variable suivant la nature et la valeur des chargements, et qu'il est facile de le combiner de façon à ce qu'il rapporte à l'État de quoi couvrir la dépense d'entretien et de réparation des canaux et rivières, sans augmenter d'une façon appréciable le prix des objets transportés.

Entre ces deux thèses, laquelle est la vraie ? Nous pensons qu'il faut se rallier à la seconde ; car l'équité et les intérêts financiers de l'État veulent, en matière de travaux publics, que ceux qui font usage d'un ouvrage exécuté aux frais du Trésor, payent, autant que possible, pour cet usage et aident à entretenir l'ouvrage. La gratuité est en effet ici un mot vide de sens. Les canaux et les rivières ont besoin d'un entretien permanent, et si les mariniers et les expéditeurs ne fournissent pas les fonds que cet entretien exige, la masse des contribuables est obligée de les fournir. Le problème se résume donc à cette alternative : vaut-il mieux que les voies navigables soient entretenues aux frais des habitants qui en tirent

spécialement parti, ou aux frais du budget général de l'État ? La première solution nous semble d'autant plus recommandable que le budget français est surchargé et que les millions à provenir de l'établissement d'un péage sur la navigation intérieure dispenseraient de recourir à quelqu'autre impôt, peut-être plus contraire au développement de notre agriculture et de notre industrie.

7. Les canaux en Belgique, en Hollande, en Allemagne, en Angleterre, aux États-Unis. — Le canal de Suez.

Parmi toutes les nations de l'Europe, il n'en est qu'une dont, au point de vue des canaux, la situation soit, eu égard à son étendue et à sa population, supérieure à celle de la France. Cette nation est la Belgique. Elle possède 1,650 kilomètres environ de canaux et rivières navigables, sur lesquels le mouvement des marchandises atteint 34 millions de tonnes, chiffre qui, pour un parcours moyen de 22 à 23 kilomètres, donne un total de 765 millions de tonnes kilométriques.

La Belgique a consacré depuis 1831 jusqu'en 1887 la somme de 275 millions à l'amélioration de ses voies navigables; l'Escaut est le fleuve pour lequel il a été le plus dépensé, et les travaux qui y ont été exécutés, dès le temps de la domination française, ont beaucoup contribué au développement du port d'Anvers.

La Hollande est, plus que la Belgique, un pays de canaux, mais ils n'y ont pas la même importance commerciale et servent davantage aux relations locales. Il convient de signaler pourtant le canal du Helder, long de 60 kilomètres, qui a été construit, de 1819 à 1825, afin de faciliter l'accès du port d'Amsterdam; mais sa profondeur est de 6 mètres à peine et elle est devenue insuffisante. Une compagnie a en conséquence entrepris de creuser entre Amsterdam et la mer du Nord un nouveau canal qui a l'avantage d'être plus court, de ne compter que 27 kilomètres et d'avoir une profondeur d'eau de 7^{m},50. Il a été achevé en 1876, et son coût de construction est de 60 millions de francs. L'État en a pris possession et s'acquitte au moyen d'annuités envers la compagnie concessionnaire. Dans l'intérêt du port de Rotterdam, le gouvernement hollandais a fait, en outre, au cours de ces dernières années, une dépense d'une soixantaine de millions pour améliorer le cours et surtout l'embouchure de la Meuse.

La navigation intérieure s'effectue en Allemagne sur environ 5,500 kilomètres, et elle transporte de 23 à 24 millions de tonnes de marchandises. Plus des deux tiers de ce tonnage appartiennent aux bassins du Rhin et de l'Elbe. Les transports par eau ont augmenté dans une proportion énorme depuis quinze ans, et nul doute que cet accroissement tient en partie aux grands travaux qui ont été exécutés afin d'approfondir et de régulariser les fleuves et de doter de ports les villes situées sur leurs bords. Jusqu'à présent, il n'y a eu qu'un petit nombre de canaux en Allemagne, et les divers gouvernements germaniques se sont presque uniquement appliqués à améliorer les cours d'eau naturels. Mais les immenses progrès qu'a réalisés l'industrie allemande et les nécessités de la concurrence internationale lui font maintenant désirer des voies de transport plus économiques que les chemins de fer. L'opinion publique réclame depuis plusieurs années la création de tout un ensemble de canaux, et les chambres de commerce insistent vivement afin d'obtenir la construction de canaux reliant le Rhin à Anvers, à l'Ems, à l'Elbe, à la Meuse, l'Oder à la Sprée, etc. En attendant qu'il soit statué sur tous ces projets, le gouvernement impérial s'est décidé, dans un but stratégique encore plus que dans un but commercial, à ouvrir entre la mer du Nord et la Baltique un canal qui traversera la presqu'île du Schlesvig. Les travaux en ont été commencés en 1887, près de Kiel; il aura une profondeur d'eau de 8^{m},50 et une largueur de 60 mètres. Sa longueur ne dépassera pas 98 kilomètres, tandis que le voyage de l'embouchure de l'Elbe à Kiel par le Cattégat est actuellement de 900 kilomètres. La dépense est évaluée à 200 millions de francs; la Prusse en fournit le tiers, et les autres États allemands les deux tiers. La construction du canal de la mer du Nord sera une des grandes entreprises de la fin de ce siècle.

Il existe en Angleterre 6,700 kilomètres de canaux, mais à bien des points de vue ils se distinguent des canaux du continent. D'abord il n'y en a que quelques-uns, parmi lesquels on peut citer le canal Calédonien, qui appartiennent à l'État et qui soient administrés par ses agents. Presque tous sont la propriété de concessionnaires, qui ont reçu, en vertu d'actes du Parlement, l'autorisation de les construire et de les exploiter. Les actes de concession fixent la somme jusqu'à concurrence de laquelle chaque compagnie ou corporation a le droit d'emprunter afin de se procurer les fonds nécessaires à ses travaux, et le prix maximum que ne doivent pas dépasser les tarifs. Une loi récente (10 août 1888) a prescrit aux concessionnaires de dresser chaque année et de communiquer à l'administration les comptes de leur exploitation, avec l'indication du tonnage des marchandises transportées, ainsi que leurs règlements relatifs aux prix, à l'expédition des mar-

chandises, etc.; auparavant ils n'étaient tenus de fournir sur leurs affaires aucun renseignement. On voit que les canaux du Royaume-Uni sont des entreprises privées et il fut un temps où elles se développèrent considérablement. Pendant la seconde moitié du siècle dernier et jusque vers 1840, on ouvrit de tous côtés des voies de navigation intérieure; les districts manufacturiers ne pouvaient pas s'en passer pour le transport de leurs produits, et les routes de terre étaient loin de rendre les mêmes services. Mais dès que les chemins de fer eurent pris de l'extension, une lutte ardente s'engagea entre eux et les canaux; les compagnies de chemins de fer craignaient que la concurrence des seconds ne les forçât à pratiquer des prix qui n'auraient pas été rémunérateurs, et comme elles disposaient de vastes capitaux, elles parvinrent à mettre promptement fin à cette concurrence. Elles achetèrent certains canaux, elles en louèrent d'autres pour de longues périodes, elles conclurent avec une partie des concessionnaires des traités qui eurent pour effet de rehausser le tarif de la voie d'eau; enfin, dans quelques cas, elles ruinèrent les concessionnaires par des abaissements momentanés de leurs propres tarifs. Le résultat de ces combinaisons a été de mettre la plupart des canaux sous la dépendance des compagnies de chemins de fer, de faire obstacle à ce qu'on en crée de nouveaux ou même à ce qu'on améliore ceux qui existent, quoique leurs dimensions soient d'ordinaire trop restreintes, enfin de maintenir leur trafic dans ses anciennes limites. Il porte sur un tonnage annuel qui est d'environ 20 millions de tonnes, mais il demeure presque stationnaire. Toutefois la victoire des chemins de fer a, sur un point du moins, soulevé des résistances. Les industriels de Manchester, désireux de s'affranchir des prix de transport élevés que subissaient leurs matières premières et leurs objets fabriqués, ont résolu, en 1884, de faire de leur ville un port de mer et pour cela d'ouvrir un canal aboutissant à l'estuaire de la Mersey. La ville de Liverpool, à laquelle le canal précité enlèvera une partie de son trafic, s'est efforcée de faire échouer cette entreprise; mais le Parlement a fini par l'autoriser en 1886. Le canal aura 59 kilomètres de longueur, 36 mètres de largeur au plafond et 8 mètres de tirant d'eau. La dépense est évaluée à 200 ou 250 millions; la compagnie qui s'est constituée pour l'exécution des travaux se couvrira de cette dépense par la perception d'un droit de canal et d'un droit de quai, qui variera suivant la nature des marchandises. Voilà comment les Anglais, avec leur esprit d'initiative et la hardiesse de leurs capitalistes, savent se dispenser du concours de l'État.

De l'autre côté de l'Atlantique, les choses ne se sont point passées comme dans la Grande-Bretagne, mais les chemins de fer y ont cependant triomphé de la concurrence des canaux. Aux États-Unis, on avait d'abord considéré qu'il importait au progrès de la richesse publique d'ouvrir des voies artificielles de navigation, permettant aux marchandises de l'intérieur de gagner la côte; l'État de Pennsylvanie, l'État de New-York s'étaient mis résolument à l'œuvre. Ils établirent dans des conditions aussi économiques que possible plusieurs des canaux qui furent exécutés au début du siècle, attachant plus de prix à avoir une grande longueur de lignes navigables qu'à posséder des canaux à large section. Pendant une trentaine d'années, les transports allèrent en augmentant sur ces voies; ainsi le tonnage effectif des canaux de l'État de New-York, qui était inférieur à un million et demi de tonnes en 1838, s'éleva successivement à 2,800,000 tonnes, 3,665,000 tonnes et 6,442,000 tonnes en 1848, 1858, 1868. Mais dans cet intervalle les chemins de fer s'étaient multipliés à l'infini; ils étaient devenus une puissance industrielle de premier ordre et ils crurent que le moment était venu de rivaliser, au point de vue du bon marché des transports, avec les voies navigables. Ils abaissèrent leurs tarifs, et comme ils transportent plus vite et qu'en outre ils marchent en toute saison, tandis que les glaces interceptent les canaux pendant plusieurs mois chaque hiver, ils sont arrivés à attirer sur leurs rails la presque totalité des marchandises. Le canal Érié lui-même, qui avait pendant longtemps une sorte de monopole pour le transport des grains jusqu'au port de New-York, ne reçoit plus aujourd'hui qu'une partie de ceux qui arrivent de l'ouest. Le tonnage de ce canal et des autres canaux de l'État de New-York, le canal Champlain, le canal Oswego, etc., n'est plus que de 5 millions de tonnes, tandis que le tonnage des lignes ferrées aboutissant à New-York a plus que sextuplé depuis 1868. Les grains qui sont expédiés de Chicago vers les port de l'Atlantique empruntent pour 20 p. 100 les voies navigables et pour 80 p. 100 les voies ferrées. Les taxes sur les canaux ont pourtant été fort diminuées, car leur produit est tombé de 22 millions de francs, en 1868, à moins de 4 millions; le fret a en outre baissé des trois quarts; mais la décadence des canaux paraît définitive, car lorsqu'il n'existe pas une grande différence dans les prix de transport, les expéditeurs préfèrent s'adresser aux chemins de fer. Sur les canaux de P[illegible]

vanie, on constate les mêmes faits, quoique moins accentués; leur mouvement commercial est de 4 à 5 millions de tonnes par an et il a beaucoup perdu, malgré l'activité industrielle de la région qu'ils desservent.

D'Amérique il nous faut passer en Afrique, afin de rappeler l'œuvre de génie qui est due à un illustre Français, M. de Lesseps, et qui met en communication la Méditerranée avec l'océan Indien. Le canal de Suez est, à proprement parler, une entreprise française, car notre pays a fourni non seulement l'homme qui en a conçu l'idée et qui, avec une énergie indomptable, l'a menée à bien, mais les ingénieurs et les entrepreneurs qui l'ont exécutée, ainsi que les capitaux qui ont permis de la faire. Les travaux du percement de l'isthme ont été commencés le 25 avril 1859, et dix ans plus tard, le 17 novembre 1869, le canal était ouvert à la grande navigation. Sa longueur est de 160 kilomètres; la largeur du chenal navigable est en moyenne de 42 mètres au plafond et de 65 mètres à la ligne d'eau. L'exploitation se fait en service à une voie; de loin en loin sont ménagés des garages, dans lesquels se placent les navires, en attendant que la section où ils veulent entrer soit libre. On a du reste le projet d'élargir le canal, afin que les navires puissent se croiser dans les deux sens. En attendant, des améliorations constantes sont apportées au fonctionnement du canal; on l'approfondit par des dragages, qui ont porté son tirant d'eau à 8 mètres; on creuse de nouveaux garages; depuis le 1er mars 1887 il est éclairé à la lumière électrique sur tout son parcours, ce qui rend possible de naviguer la nuit. La moyenne du séjour de chaque navire dans le canal diminue sans cesse, grâce à ces améliorations : elle était de quarante heures il y a dix ans, elle est maintenant inférieure à trente-quatre heures. L'importance du transit est intéressante à connaître : ainsi le nombre des navires ayant traversé le canal, qui était de 486 en 1870, a dépassé 1,000 en 1872, 2,000 en 1880, et depuis 1882 il varie entre 3 et 3,700. Leur tonnage a excédé 1 million de tonnes dès 1872, 2 millions en 1875, 3 millions en 1880, 4 millions en 1881, 5 millions en 1882, et depuis lors il oscille autour de 6 millions de tonnes, dépassant même parfois ce chiffre. La capacité des navires a donc augmenté plus vite que leur nombre; la transformation de la marine marchande, qui emploie de plus en plus des bateaux d'un fort tonnage, a été en effet une des conséquences de l'ouverture du canal de Suez. Ce qui le prouve, c'est que la proportion des navires calant plus de 7 mètres d'eau est maintenant d'à peu près le quart de ceux qui franchissent le canal. Les recettes provenant du droit de navigation, qui étaient restées inférieures à 30 millions de francs jusqu'en 1876 et à 40 millions jusqu'en 1880, ont singulièrement progressé : leur montant annuel est de 55 à 60 millions. Quant à la part proportionnelle des différents pavillons qui transitent à Suez, celle du pavillon anglais est prépondérante : 75 à 78 p. 100; la nôtre n'est que de 6 à 8 p. 100, les marines allemande, italienne, hollandaise, nous suivent de près. En perçant l'isthme de Suez, la France, comme cela lui est déjà arrivé, a donc travaillé plus dans l'intérêt de l'humanité que dans le sien propre.

Ch. Gomel.

CANCRIN (comte Georges), financier allemand, né à Hanau en 1773, mort à Saint-Pétersbourg en 1845. Fils du savant minéralogiste Krebs, dont le nom est devenu en latin *Cancrinus*, puis en français *Cancrin*, il étudia le droit et les sciences et rejoignit (1795) son père en Russie, où il entra dans l'administration militaire et obtint un rapide avancement dû à ses services et à d'utiles publications. Membre du conseil de l'empire en 1821, ministre des finances en 1823, et vers le même temps créé comte, il fut probe, énergique et infatigable, mais avant tout monopoliseur et prohibitionniste, persuadé que ce système était seul capable d'équilibrer les finances et d'accroître les recettes, trop longtemps inférieures. En dehors d'un livre de jeunesse : *Dagobert, épisode de la guerre actuelle pour la liberté* (Altona, 1796), presque révolutionnaire, il a laissé trace de ses études économiques et financières dans les ouvrages suivants : *Weltreichthum, Nationalreichthum und Staatswirtschaft* (Sur la richesse du monde), Münich, 1821-46 N. E. *Die Œkonomie der menschlichen Gesellschaften und das Finanzwesen*. Stuttgard, 1845.

« *L'Économie des sociétés humaines*, a dit Th. Fix, a été écrite d'un point de vue pratique, sans que l'auteur ait pour cela dérogé aux principes généraux qui dominent la science. Il a d'abord considéré l'économie politique dans sa plus grande universalité, et puis il a cherché quelles étaient les modifications qu'il fallait y introduire pour l'appliquer aux besoins de tel ou tel peuple. Cette dernière vue forme un caractère distinctif de l'ouvrage de Cancrin. Elle renferme en quelque sorte une transaction entre la science et les nécessités pratiques d'un pays qui sont déterminées soit par la politique, soit par les institutions, soit enfin par des précédents qu'il serait dangereux de changer d'une manière brusque et inattendue. »

E. R.

CAPITAL. (Économie politique.)

SOMMAIRE

1. Définitions. — Acceptions diverses et sens relatif du mot capital.

Les définitions du capital sont nombreuses et présentent souvent, au premier abord, des différences plus apparentes que réelles. Leur défaut est d'être trop synthétiques et partant incomplètes. Le capital, comme un Protée, change de forme, s'évanouit, quoique les objets auxquels il donnait son nom subsistent, puis renaît, se multiplie, de telle sorte que l'esprit qui tente de le saisir pour marquer son caractère d'un trait cherche la concision et ne peut y atteindre. Aussi n'est-ce point précisément sur sa nature même que discutent les économistes qui, en grande majorité, professent les mêmes théories sur son origine et sa fonction.

Son sens relatif fait du mot capital un mot renfermant une notion complexe. Lorsque l'on considère que le capital peut cesser d'être tel par un simple acte de la volonté de l'homme, sans qu'aucune modification matérielle intervienne comme nous le verrons plus loin, on conçoit combien cette *subjectivité*, pour parler le langage des philosophes, est difficile à dire en quelques mots. J.-Stuart Mill a écrit très justement : « qu'il « est de la plus haute importance que la « *fonction* de cet élément de la production « soit bien comprise, car le plus grand nom- « bre des erreurs dont l'économie politique « est infestée sont venues de fausses et con- « fuses interprétations données à ce terme ». Les socialistes ont essayé de tirer de quelques-unes de ces définitions trop courtes et parfois incomplètes des conséquences avantageuses pour leurs théories. Mais ils n'ont guère tenu compte que des définitions de mots et se sont abstenus le plus souvent d'étudier le développement des idées d'auteurs qui, malgré d'apparentes contradictions, arrivaient à des conclusions communes.

Pris même dans son sens le plus étendu, le mot capital n'est pas, en économie politique, un terme générique. Le terme générique, eu égard au capital, est richesse. Il convient donc de définir, tout d'abord, ce que l'on entend par richesses, puisque le mot richesses entre dans la définition du capital.

Sont richesses toutes choses matérielles, utiles et appropriées. On trouvera cette définition développée au mot Richesses; cependant il est indispensable, pour rendre plus claires les explications suivantes, de faire rapidement remarquer ici que ces trois conditions sont absolument nécessaires pour constituer les richesses. Elles établissent une distinction très nette entre les deux éléments premiers, irréductibles, de la puissance productive : les agents naturels et le travail de l'homme, considéré sous toutes ses formes — éléments qui sont des forces — et le résultat de leur combinaison : les richesses. N'est-il pas évident qu'il est impossible d'inscrire dans un inventaire social l'intelligence de l'homme, toutes les découvertes relatives à l'art industriel et tombées dans le domaine commun, les propriétés de la matière, etc. ?

Les richesses étant définies, la notion de capital se dégage plus facilement, car le capital n'est qu'une richesse qui se distingue des richesses en général par sa destination. On pourrait donc essayer de définir le capital : toute portion de richesses conservées et accumulées, que l'homme emploie ou destine à être employées reproductivement.

Quelles sont les conséquences générales de cette définition ?

Le fait de la conservation dans l'intention de produire établit une différence entre richesses et capital. Il résulte de cette idée de conservation que le mot capital sert à indiquer une portion déterminée de richesses, à un moment donné en la possession de quelqu'un. Il faut, en effet, une volonté pour conserver, et une idée de mesure et d'organisation pour faire ou préparer la consommation reproductive du capital. C'est par là que l'on arrive très rapidement à la conception plus étroite mais très réelle du capital d'une entreprise. En beaucoup de circonstances, capital se trouve, dans le langage courant, presque synonyme de richesses, et cela se comprend, puisque la notion de capital est purement subjective tant que le capital n'est pas engagé dans une entreprise ou une opération commerciale.

Les richesses pour être capital doivent être employées ou destinées à être employées reproductivement. En principe, toutes les richesses sont destinées à être consommées. Quelle signification a donc l'expression : consommation reproductive? (V. *Consommation*.)

Produire, c'est créer ou augmenter l'utilité d'un objet matériel. Pour ce faire, l'homme agit par son travail musculaire, intellectuel et moral sur les agents naturels, sur lui-même.

sur ses semblables ; de plus, il ajoute à ses forces propres et à celles de la nature un troisième élément indispensable, une portion de richesses plus ou moins grande, le capital. Ce capital n'est pas détruit ou du moins n'est pas destiné à l'être, pas plus que les autres forces qui concourent à la production ; il est transformé. En consommant de la garance pour teindre une étoffe, par exemple, on fait une consommation d'industrie, on ajoute l'utilité teinture à l'utilité drap. Le travail de toute nature nécessaire à cette opération s'incorpore aussi dans le drap. Il y a là un résultat, une somme d'utilités réunies en une seule que l'on peut calculer, que l'on doit même calculer avant l'opération. Le charbon qui brûle dans le foyer d'une machine à vapeur, le foin, les farines données aux bêtes à l'engrais produisent de la force mécanique, de la viande, de la graissse dont on peut déterminer, à peu de chose près, la quantité.

Il n'en est pas de même pour les consommations personnelles que font l'homme ou les animaux à son service, non utilisés pour la production. Nul ne peut déterminer l'effet produit par telle ou telle consommation sur la force musculaire, intellectuelle ou morale de l'homme. Ce qui sera luxe pour l'un dont la santé est robuste, sera nécessaire pour un autre beaucoup moins fort. S'il est impossible de trouver deux hommes exactement semblables quant à la figure, combien plus inégaux sont encore les degrés dans la force musculaire, l'intelligence, les aptitudes de toute nature? En réalité, ces consommations personnelles de l'homme, auxquelles toute production aboutit, ne sont aussi elles que des transformations de forces en une autre, mais complexe et indéterminée : la vie. Dans ce second cas, on appelle *revenus* les richesses consommées par l'homme personnellement. Ces richesses, comme la nourriture nécessaire à l'existence, le vêtement, etc., servent bien à entretenir la vie de l'homme, de l'agent de travail ; l'homme n'est pas néanmoins une force simple dont on puisse calculer l'intensité d'après les consommations qu'il a faites, consommations d'ailleurs presque toutes inégales, et parmi lesquelles beaucoup sont improductives. C'est pourquoi les richesses, suivant la consommation à laquelle on les destine, sont capital ou revenus. Ainsi les richesses possédées par un entrepreneur soit en matières premières, soit en monnaie, pour alimenter son industrie, sont pour lui du capital. Entre les mains de l'ouvrier, le capital affecté au salaire hier devient revenu aujourd'hui, si cet ouvrier le consomme pour entretenir sa vie et celle de sa famille. Si cet ouvrier parvient à ne pas consommer tout son salaire, son économie est un capital et non un revenu.

L'idée subjective du capital est bien plus apparente encore lorsque l'on peut, à chaque instant, user d'un objet comme capital sans que cet objet change de mains. On a cité quelquefois l'exemple d'un cheval que son propriétaire attelle le matin à une voiture de luxe et le soir à une charrue. Évidemment, quand la force du cheval est dépensée pour le plaisir du propriétaire, il y a production indéterminée, nulle parfois. Qui sait si la promenade en voiture conservera ou diminuera la santé du promeneur? Au contraire, par la surface labourée, il est facile de connaître la force utile employée dans le travail agricole. Revenu le matin, le cheval est le soir un capital ; il ne cesse pas d'être une richesse. Et qu'y a-t-il d'étonnant dans ces transformations subites? Ne sont-elles pas dans la nature des choses? Il suffit d'ouvrir les livres de comptabilité du propriétaire du cheval pour s'assurer qu'il n'y a là aucune contradiction. Certains écrivains ont craint probablement que cette mobilité ne nuisit au prestige du capital et se sont efforcés de faire ressortir la légèreté scientifique des économistes. L'eau pourtant offre aussi elle de ces contradictions que les physiciens enregistrent ; elle passe par differents états. Que le thermomètre baisse de quelques degrés, elle devient un corps solide ; qu'il s'élève brusquement, la voilà en vapeur. Railler la subjectivité du capital, c'est railler la nature des choses et la nature elle-même — qui ne s'en émeut guère.

En résumé, la définition de principe, comme nous l'avons vu, est la définition du terme générique, richesses ; celle du capital indique la fonction d'une partie de ces richesses à un moment donné.

Et si l'on voulait donner un exemple concret, établir matériellement la différence entre les deux classes de richesses, le capital et les revenus, on pourrait faire la comparaison suivante. Le mot bois, terme générique, sert à désigner une matière première susceptible d'être utilisée de bien des façons. Si l'on emploie le bois à faire des meubles, des rayons pour un magasin de nouveautés par exemple, il subit une transformation déterminée et donne un produit aussi déterminé qui est du bois-ameublement ; c'est en quelque sorte la richesse-capital. Si au contraire ce bois simplement scié en morceaux est consommé par le marchand de nouveautés pour son chauffage, nous l'appellerons une richesse revenu. C'est toujours du bois, et les rayons, richesses-capital, peuvent très bien

devenir richesses-revenu, si leur propriétaire les fait brûler pour se chauffer.

Au fond, la définition elle-même du capital a une importance scientifique beaucoup moins grande qu'on ne serait tenté de le croire. Elle a donné lieu à beaucoup de discussions et a été le thème interminable de bien des déclamations et de nombreuses déductions erronées. On s'est plu à chercher les énoncés vagues de problèmes sans intérêt. Personne ne songe à nier la géométrie parce que les géométres ne parviennent pas à donner une définition satisfaisante de l'angle — ce qui n'est pas le cas pour le capital — ; aucune critique ne s'essaye à refaire une nouvelle astronomie parce que les savants ne peuvent exactement mesurer la distance des étoiles à la terre. Or, c'est précisément cette mesure des étoiles à la terre que l'on réclame des économistes lorsqu'on leur reproche de ne pas donner au capital des vertus et une nature qui prémuniraient l'homme contre ses propres fautes ou ses entraînements.

Parfois les problèmes posés ont une allure paradoxale qui attire l'œil sinon la pensée, comme celui-ci : « La terre est-elle un capital? » Il peut être utile néanmoins de répondre à cette question.

Il faut d'abord s'entendre sur la signification du mot « Terre ». Si par « la terre » on désigne les agents naturels, assurément non, la terre n'est pas un capital ; elle n'est pas non plus une richesse. Elle n'est qu'un ensemble de forces qui, combinées avec le travail sous toutes ses formes, et avec un capital primitif si petit qu'il soit, créent des richesses. Mais si, par « Terre » on entend une portion du sol déterminée, appropriée, la terre est un capital. « Cependant, dira-t-on, le capital est destiné à être transformé et se transforme, or la terre demeure telle ».

Il faut considérer que la terre ne produit pas *seule;* que même si l'on s'abstient d'y mettre des engrais, un champ ne produit du blé qu'après avoir absorbé et transformé le travail et la substance même de la charrue, des animaux qui y sont attelés et en général du matériel d'exploitation qui se fond dans cette terre, s'incorpore au sol pour diriger cette force : la vie végétale. Tous ces capitaux, quoique s'usant lentement, s'usent et se transforment en produits agricoles. Et même, malgré le travail le plus soutenu, la terre s'épuise vite, les mauvaises herbes l'envahissent. Elle ne devient alors utilisable que si l'on déploie une plus grande force, une consommation de capitaux plus élevée que la première, en y jetant des engrais, en y faisant des améliorations foncières. Dans ces conditions — et les découvertes récentes de la chimie agricole le démontrent de plus en plus — la terre tend à devenir un laboratoire, un emplacement sur lequel l'homme transforme un capital énorme.

Du reste un capital, étant une richesse, doit contenir, d'après la définition des richesses, une part d'agents naturels élément de puissance productive inséparable des deux autres. La terre, c'est-à-dire une portion considérée du sol, appropriée et utilisée, se trouve donc être un capital au même titre qu'une machine à vapeur construite avec du fer extrait de la terre. Comme ce sol ne peut changer de place, il ne s'ensuit pas qu'il ne soit pas un capital. Si la part d'agents naturels y apparaît plus grande que dans les autres objets représentant un capital, c'est qu'elle est immuable et non transportable. Le capital enfoui dans la terre qui a créé et maintenu sa fertilité et, en outre, le fait de l'appropriation, n'en peuvent être séparés.

Une discussion sur ce point n'offre d'ailleurs aucun intérêt scientifique. C'est comme si l'on prétendait que l'on a tort d'appeler « engrais » du superphosphate de chaux, sous prétexte que dans certains cas et dans certains terrains l'acide phosphorique seul agit comme engrais fertilisant. On donne à ce sel, par une appellation générale, la qualité de la partie fertilisante. Certes, la chaux peut être inutile en certaines circonstances, en tant qu'engrais, mais comme ce véhicule est le plus convenable pour répandre l'acide phosphorique et le rendre assimilable à une terre, il s'ensuit qu'on l'a associé à la chaux agent indispensable. Que l'on disserte à perte de vue sur l'agent réel de production et sur la prééminence à accorder à l'un ou à l'autre, cela n'empêche pas que dans l'application l'on ne peut concevoir l'un sans l'autre.

Le mot capital sert à exprimer l'idée abstraite que l'on se fait des richesses ainsi désignées. Aussi appelle-t-on souvent, dans le langage courant, « capitaux » une partie de capital, surtout lorsqu'il s'agit de capitaux-monnaie. Ce langage manque de précision. En économie politique, le pluriel est parfois employé, comme nous le verrons plus loin, mais toujours dans un sens général ; l'on dit : capitaux fixes, capitaux circulants. Cela tend à indiquer qu'il n'y a pas que ces objets d'une même nature qui soient ou capitaux fixes, ou capitaux circulants.

2. Création du capital, sa nature, ses différentes formes.

Les géomètres font engendrer la ligne qui est une longueur, par un point idéal, le point géométrique qui n'est rien, puis la surface par la ligne, et le volume par la surface. Les

économistes ne peuvent, même scientifiquement, tirer ainsi le capital du néant; quoique, en comparant le capital qui féconde aujourd'hui le travail du monde économique avec le premier bâton qui servit à l'homme primitif, on soit presque tenté de considérer ce morceau de bois mort, ramassé peut-être sans peine, comme le point idéal des mathématiciens.

La loi de l'économie des forces sous l'influence de laquelle nous tendons à produire le plus possible au prix du moindre travail possible, a poussé l'homme, dès les premiers âges, à conserver ses outils si rudimentaires qu'ils fussent, et des provisions autant qu'il le pouvait. Et cette conservation est devenue l'objet de soins de plus en plus assidus, à mesure que ces outils, se perfectionnant, donnaient plus de peine à l'inventeur et au constructeur. Sans les lois restrictives, comme la loi de la population, sans les intempéries et les bêtes féroces, l'homme serait probablement encore dans cet état de nature chanté par les poètes. Lorsque la cueillette des fruits devint insuffisante pour les peuplades dont la population s'accroissait, force leur fut de poursuivre les animaux. Or les instruments du chasseur, l'arc, les flèches, etc., sont des instruments supérieurs aux bâtons employés pour abattre des fruits. Une hache en silex exige un morceau de silex d'une forme spéciale qu'on ne rencontre pas à chaque pas; le lier ensuite à un manche nécessite un lien qu'on n'invente pas au premier abord, et une adresse qui demande quelque apprentissage; les flèches et l'arc présentent encore plus de difficultés dans leur construction. Ce sont là les premiers capitaux que les hommes ont créés et conservés par nécessité, sans l'usage desquels ils fussent revenus à leur première condition en subissant un abaissement du chiffre de leur population.

Il faut remarquer que les premiers capitaux ont été des armes et des outils; l'épargne des provisions de toute sorte n'est venue que plus tard. Ce fait s'explique assez facilement. L'homme primitif n'obéissait surtout — et l'homme moderne n'obéit malheureusement que trop aujourd'hui — aux nécessités du moment. Se défendre d'une bête féroce, assouvir la faim qui revient plusieurs fois par jour, sont des mobiles dont on tient forcément compte. Au contraire, l'homme oublie facilement les privations qui ne sont pas continues, qu'il endure à certaines périodes de l'année. La conservation des aliments et des vêtements présentait aussi, à ces époques reculées, d'assez grandes difficultés.

La nécessité, toujours, a fait triompher l'homme de ces obstacles, mais après combien de siècles de tâtonnements, de misères, d'épreuves terribles! Néanmoins le capital grandit peu à peu, et plus il grandit, plus son importance s'accroît. Il est indissolublement lié désormais au progrès du travail, il le féconde, le suit dans son évolution. Comme le nombre des hommes et leurs besoins s'étendent, la vie au jour le jour est abandonnée, l'existence devient en quelque sorte compliquée. Il faut pour satisfaire aujourd'hui, demain, dans l'avenir, ces goûts, ces besoins, si multiples et si variés, des approvisionnements de toute nature, un aliment toujours prêt pour permettre au travail d'en produire à chaque instant de nouveaux.

Le capital, étant le résultat d'une accumulation et d'une conservation, est créé par l'épargne. Non pas que l'épargne crée la richesse. L'épargne fait tout simplement un capital avec des richesses, puisqu'elle conserve ces richesses dans un but de consommation reproductive, leur donne une fonction déterminée. Pour qu'il y ait épargne, il faut donc qu'il y ait, avant tout, excédent de richesses eu égard à celui ou à ceux qui épargnent. L'acte qui constitue ensuite l'épargne proprement dite dépend de la volonté de l'homme. Or cet acte est une peine, un travail moral (V. les mots Épargne et Travail) qui exige une lutte pour se défendre des tentations de dépenser sans utilité des richesses. En définitive, le capital est une portion de richesses arrachée par notre énergie morale à la consommation improductive. Aussi voyons nous les civilisés beaucoup plus capables d'épargne que les sauvages, et encore, parmi les civilisés en est-il qui ne cèdent en rien aux sauvages sous le rapport des folles dissipations. Ce n'est pas pour des hommes primitifs que La Fontaine a écrit la fable *la Cigale et la Fourmi*.

Il est important de ne pas confondre ce que l'on appelle parfois l'épargne dans le coût de production, avec l'épargne dont il s'agit ici. Toutes les fois qu'il y a un perfectionnement apporté dans l'industrie, il s'ensuit un accroissement de puissance productive, une épargne de *forces*. Des produits sont alors obtenus avec une économie de travail, il y a augmentation de richesses; il dépend néanmoins de la volonté de l'homme d'employer improductivement ou reproductivement ces richesses. Il semblerait, au premier abord, que le bon marché des produits pousse en général l'homme à l'épargne; malheureusement il n'en est pas toujours ainsi. C'est le petit nombre qui, dans les années d'abondance, conserve et accumule. En principe

cependant, on peut dire qu'il existe pour l'homme deux manières de créer un capital : ou il restreint sa consommation, ou il travaille davantage et, dans ces deux cas, conserve et accumule la différence qui en résulte. Assez souvent ces deux moyens se trouvent réunis.

Le capital est destiné à être transformé ; il doit donc par sa nature se prêter aux consommations d'industrie c'est-à-dire reproductives qu'exigent les besoins de l'homme. Il peut être augmenté ou diminué et même détruit dans ces diverses opérations ; il subit, en outre, les effets de la loi de l'offre et de la demande, varie de valeur et n'est pas du travail cristallisé comme on s'est plu à le dire. Ces cristaux-là fondent vite et se modifient à chaque instant. Rien n'est plus dangereux aussi que de considérer le capital comme une somme d'objets, de richesses toujours les mêmes, susceptibles d'accroissement ou de diminution mais gardant leur réalité propre. Le capital, au contraire, sous toutes ses formes, se fond continuellement pour reparaître plus grand ou plus petit, etc., pour être consommé de nouveau reproductivement. Perdu sur un point, il se reconstitue sur un autre, change de mains, se modifie, allant toujours, sous l'empire de la liberté, là où il est employé avec le plus de profit.

Le capital est consommé et transformé plus ou moins lentement. De là deux grandes classes de capitaux : les capitaux fixes, les capitaux circulants. Le temps de la transformation des uns et des autres, à quelque classe qu'ils appartiennent, n'est point le même. C'est pourquoi, scientifiquement, la classification est toute relative. En pratique, il n'en est pas ainsi et, dans une industrie déterminée, il importe à l'entrepreneur de connaître exactement les uns et les autres parce que les uns et les autres ont une nature particulière qui exige une direction différente. Cette question sera traitée ailleurs en détail ; nous nous contenterons d'indiquer ici ce que l'on entend par capitaux fixes et capitaux circulants.

Il est certains objets dont l'utilité ne s'incorpore que lentement à ceux qui servent à la consommation reproductive, comme un bâtiment, une machine agricole, une charrette, etc. Chez quelques-uns, la consommation est très lente, presque imperceptible, les bâtiments bien construits offrent un exemple de ce genre de capitaux ; la machine agricole s'use lentement, mais plus vite cependant que le bâtiment. Si une exploitation agricole produit des betteraves, il y a dans chaque morceau de sucre qui en provient, une portion, si infinitésimale qu'elle soit, de ces capitaux. Les capitaux circulants sont ceux qui se transforment rapidement et presque aussitôt en travail, pour ainsi dire, et peuvent être remplacés par des capitaux de même nature ou par des capitaux fixes ; leur utilité périt par la consommation personnelle de l'homme. Tels sont le sucre des bettraves dont nous venons de parler, et en général tous les objets d'alimentation, d'habillement, etc. Ils entretiennent la puissance productive de l'homme, en entretenant sa vie, ses forces ; ils sont immédiatement assimilables et c'est par eux que se consomment enfin, peu à peu, les capitaux fixes dont ils sont composés pour une part.

C'est par ce renouvellement continuel nécessaire, qui ne peut s'arrêter sans abaisser la puissance productive, que l'on conçoit bien la nature mobile et changeante du capital. C'est pourquoi l'accroissement et la diminution du capital d'un peuple donné dépendent de causes multiples : de l'avancement de l'art industriel, des habitudes d'épargne de ce peuple, de ses institutions politiques, etc. Il est évident que le capital étant un des trois éléments de la puissance productive se combine avec les deux autres suivant des proportions très variables. Aucune loi n'établit de proportionnalité entre le capital et la richesse d'un peuple. Il peut se faire que, si l'on observe deux sociétés, de population égale et arrivées au même degré de civilisation, l'une ait autant de produits que l'autre avec un capital moindre. Cependant, il faut considérer, en général, que là où est le plus gros capital, là doit être la plus grande puissance productive. Le cas dont nous venons de parler plus haut ne se présente que lorsqu'une société ne tire pas tout le parti possible du capital qu'elle possède.

Plus la puissance productive s'étend, plus la reconstitution des capitaux perdus accidentellement devient facile et rapide. Nous avons déjà dit au début que le capital, quoiqu'élément de puissance productive, participait des deux éléments premiers : les agents naturels et le travail sous toutes ses formes, qu'il était sorti d'eux, tout en coopérant à sa propre production. Or si, dans les trois éléments de puissance productive, le capital seul est diminué, si les agents naturels et surtout le travail, qui a l'action directrice, restent intacts, le capital se reforme bientôt. Une nation où l'art industriel a toute sa vigueur, l'esprit d'épargne son énergie et où demeurent encore quelques libertés économiques, reconstitue en peu de temps, avec le capital qui reste, comme avec un levain, le capital perdu. Ce fait prouve la vitalité de l'industrie moderne, l'utilité des connaissances économiques.

Est-il utile de dire que des épreuves de cette nature sont des pertes de temps, bien qu'on parvienne à réparer le mal qu'elles causent? Autres seraient les conséquences dans le cas où l'élément travail viendrait à diminuer. Les capitaux existants pourraient, par leur consommation immédiate, maintenir, pendant un temps, le chiffre de la population; mais cette consommation n'étant plus qu'une consommation d'entretien de la vie et les richesses-capitaux devenant, par leur destination, des richesses-revenus, après leur disparition, la puissance productive ne tarderait pas à baisser et avec elle le chiffre de la population.

3. Fonction du capital dans la production.

a. Sa nécessité. — L'exposé qui vient d'être fait touchant la création et la nature du capital expliquerait suffisamment, en principe, sa nécessité dans la production. Il convient, néanmoins, d'entrer dans quelques détails sur ce sujet pour donner la mesure de cette nécessité et montrer que, quel que soit le système d'appropriation auquel une société est soumise, le capital, toujours, est indispensable.

Un produit ne sort pas tout fabriqué du cerveau d'un entrepreneur. Il faut du temps pour en faire un objet apte à satisfaire des besoins. Sans le capital, comment alimenter la série souvent longue des transformations de la matière première? Comment conserver ces produits? Comment donner à ceux des ouvriers qui ne peuvent attendre le salaire avec lequel ils vivent? L'évolution historique du capital montre bien son importance croissante, qui ne croît d'ailleurs qu'en raison directe de l'importance du travail sous toutes ses formes. L'état de l'industrie moderne, les grands travaux publics, les voies de communication présentent des entreprises gigantesques pour lesquelles il faut avoir prêt, non seulement le capital prévu qui est en lui-même considérable, mais encore un capital plus élevé, une sorte de réserve, pour parer aux insuccès, aux dépenses imprévues. Chaque jour, la science grandit, étend son domaine, modifie les machines, les procédés, les méthodes; à chaque instant l'industriel peut être forcé de renouveler son matériel pour soutenir la concurrence. Le développement de l'esprit d'épargne suit le développement de l'art industriel, le plus souvent, quand l'art industriel contribue réellement à augmenter la puissance productive.

Et plus la coopération complexe, — cette division universelle du travail, — lie les hommes entre eux, les met sous une dépendance réciproque, plus le capital doit pourvoir à leurs besoins. Dans sa condition primitive, l'homme se suffit à lui-même parce que ses besoins ne sont que des besoins de première nécessité. Il construit sa hutte, tue du gibier quand il le peut, prépare des aliments, fabrique de façon grossière ses vêtements. Il vit au jour le jour en consommant ses richesses fort restreintes, ne possédant guère, comme capital, que des outils ou des armes bien rudimentaires. Qu'il vienne à manquer des choses nécessaires à sa subsistance, il n'aura aucun moyen d'attendre pour se les procurer; aucune occasion ne s'offrira à lui peut-être d'échanger des peaux de bêtes qui ne lui sont pas nécessaires contre les aliments qu'il cherche. S'il a des voisins, ses voisins se trouveront, par les mêmes causes, probablement dans le même état de dénûment, et il succombera, la plupart du temps, à la faim, au froid, aux intempéries de toute sorte. Dans les sociétés civilisées, chaque individu se trouve placé dans une fonction où il a son action spéciale. Il est un rouage déterminé de plus ou moins grande importance, une des nombreuses unités qui constituent cette société. Il ne peut subvenir directement à ses besoins comme l'homme primitif; d'abord, parce que le milieu dans lequel il se trouve ne le lui permet pas toujours; ensuite, parce que ses besoins sont variés et nombreux. Le capital pénètre, s'infiltre ainsi qu'un air vivifiant dans toutes les parties de l'organisme complexe de la société moderne, pour porter le travail et la vie partout où l'on sait se servir de sa puissance. Par lui, cet employé comptable, chargé dans son bureau d'une partie seulement de la comptabilité, qui ne produit rien que des chiffres et des comptes incomplets, peut subvenir aux mille besoins de son existence. Pendant qu'il additionne, multiplie, d'autres préparent du cuir, labourent la terre sans se préoccuper de savoir quelle personne consommera les souliers et le pain, parce qu'ils sont assurés eux-mêmes de satisfaire la plus grande partie de leurs besoins jusqu'à la vente de ces objets.

On se sert assez fréquemment de cette comparaison entre la condition de l'homme dans les sociétés primitives et celle où il se trouve aujourd'hui dans notre société moderne, pour montrer, par une forte opposition de faits, les conséquences avantageuses de l'emploi du capital. Il ne faudrait point oublier, cependant, que le capital seul n'enfante pas ces prodiges, et, au risque de nous répéter, nous dirons qu'un capital si élevé qu'il soit entre les mains d'un peuple qui le consomme mal, c'est-à-dire qui ne le fait pas fructifier par le travail, n'est qu'un aliment

qui retarde de quelque temps la décadence de ce peuple.

Dans tout système d'organisation sociale, en d'autres termes, sous quelque système d'appropriation que ce soit, le capital est nécessaire. Les systèmes d'appropriation sont nombreux et variés et l'on ne pourrait, sous prétexte de rigueur scientifique, les analyser tous afin de démontrer la nécessité où l'on serait d'employer dans chacun d'eux le capital. La tâche est rendue plus facile par cette observation que l'on peut réduire à deux tous les systèmes d'appropriation connus, imaginés ou pouvant l'être. Ces deux systèmes sont : l'appropriation par autorité, l'appropriation par liberté (V. le mot Appropriation). L'application absolue de chacun d'eux n'a jamais été faite peut-être, mais ils coexistent ensemble dans des proportions variables. Prenons donc, pour donner plus de force à ce qui est plutôt une constatation qu'une démonstration, la forme la plus complète du premier : le communisme. Une société communiste ne peut se passer de capitaux; il lui faut des approvisionnements de toute nature, car les conditions matérielles de la production sont les mêmes pour elle que pour une société placée sous le régime où la liberté s'est fait jour. Elle peut restreindre ce capital, mais alors, elle restreint du même coup les besoins de ses membres ou leur nombre. Les capitaux sont administrés, il est vrai, par des personnes spéciales, ayant des fonctions déterminées d'avance par des règlements, comme nous allons le voir bientôt; néanmoins capitaux et administrateurs de capitaux sont indispensables.

Faisons observer du reste que la nécessité du capital n'est plus guère contestée aujourd'hui. Un sophisme doit avoir au moins une apparence de raison et là cette apparence n'existe pas. N'est-il pas évident que l'homme ou les hommes qui voudraient tenter cette folie de produire sans aucun capital se trouveraient dans la situation de l'homme préhistorique? Certes, ils auraient des notions de science moderne; encore ne les posséderaient-ils pas toutes et seraient-ils dans l'impossibilité d'appliquer même celles appartenant à leur propre métier. A quoi aurait-il servi à Robinson Crusoé de savoir les propriétés de la poudre s'il n'avait pas eu de fusil pour l'employer? Et dénué de tout, comment serait-il parvenu à fabriquer fusil et poudre?

Et toutes les fois que l'on a essayé de réduire le capital à sa plus simple expression, — le supprimer étant impossible, — et cela est arrivé dans certaines associations dites de travail, le capital, bien que chargé d'anathèmes, a pris sa place normale dans l'entreprise. Par la simple force des choses, malgré l'intention des fondateurs, ces associations sont devenues aussi elles capitalistes, car les proportions entre le travail et le capital déterminées par l'état industriel considéré et la loi de l'offre et de la demande ne peuvent jamais être changées par la simple fantaisie de l'homme (V. le mot Sociétés coopératives).

b. Rémunération des services du capital. — Dans la constitution du capital, l'acte définitif est l'épargne. Cette épargne exige un effort plus ou moins pénible, un travail moral, invisible, immatériel, assurément, mais qui cause une peine à celui qui l'effectue. Si cette peine n'était pas rémunérée, aucun mobile ne pousserait l'homme à épargner. A part quelques avares monomanes, personne ne cultive l'épargne comme un art d'agrément. La légitimité de cette rémunération est intimement liée à la nécessité du capital.

Ce travail moral n'est pas toujours le même, il n'est pas non plus toujours proportionnel au travail épargné, quoiqu'il soit souvent plus difficile de conserver une grande fortune qu'une petite ; — les déplacements rapides et fréquents de ces grandes fortunes, depuis un siècle, en sont la preuve. Si la rémunération du capital, qui s'appelle *intérêt* en général, et plus spécialement *fermage*, quand il s'agit de biens-fonds, a le même *taux*, quel que soit l'effort déployé, c'est qu'elle est unifiée sur le marché, dans son cours, par la loi de l'offre et de la demande. N'en est-il pas ainsi pour le travail? Deux hommes du même métier ne développent pas exactement la même force pour produire, dans le même temps, un même objet. L'un peinera plus que l'autre, sa santé nécessitera plus de soins que celle de son voisin, etc. Et cependant, ils sont rémunérés tous les deux, non pas suivant le travail théorique développé, impossible à mesurer, mais suivant le travail utile qu'ils fournissent.

L'acte primitif d'épargne une fois accompli ne suffit pas. Le capital, par sa nature, exige des soins constants de conservation et d'administration. Ce sont là, si l'on peut s'exprimer ainsi, les éléments du coût de production du capital. Or, plus le capital est conservé et administré avec soin, plus le prix de ses services tend à baisser sur le marché. Le jeu d'équilibre de la loi de l'offre et de la demande intervient pour régler la production du capital. Si l'intérêt est trop bas, le travail-épargne n'ayant plus une rémunération qu'il juge suffisante s'arrête dans une certaine mesure; si, au contraire, cet *intérêt* est élevé, l'épargne augmente. Cette loi de niveau se

fait d'autant mieux sentir que la liberté économique est plus étendue (V. les mots Crédit et Prêt).

Le capital est nécessaire dans toute organisation sociale; dans toute organisation sociale également, il demande pour être créé, conservé, administré, un effort, une peine qui exigent un salaire. Dans une société communiste, le capital appartenant à la communauté n'est pas pour cela à l'abri des dangers inhérents à sa nature et à son emploi. Il doit être l'objet des soins constants de fonctionnaires spéciaux, de surveillants, contrôleurs, inspecteurs, etc., rémunérés eux aussi, et leur rémunération s'appelle appointements, frais de routes, remises, etc. Dans une société économique libre, ce fonctionnaire existe nécessairement, c'est le capitaliste. Seulement le capitaliste est rémunéré par l'intérêt, proportionnellement au service rendu. S'il se trompe, il est inexorablement puni par la perte d'une partie ou de tout son capital. Le mobile qui le pousse à bien employer ce capital, c'est l'intérêt personnel immédiat; la loi qui le frappe est une loi naturelle, nullement soumise à l'interprétation souvent variable des hommes.

On est allé, à ce sujet, pour présenter des objections, rechercher des faits exceptionnels qui sembleraient en contradiction avec la théorie générale. On a dit que le capital étant le résultat d'une accumulation de richesses, un riche filon, par exemple, une terre très fertile, donnaient au possesseur une richesse en supplément qui n'était nullement due à l'accumulation. Il semble que l'on ait fait là une grosse découverte. Cependant il faut se souvenir que la loi de la Rente existe, et que les richesses sont toujours créées par les trois éléments de puissance productive dans des proportions très variables. Les agents naturels sont inégaux sur le globe. Chaque champ présente souvent des différences de fertilité; sur une rivière, les forces des chutes d'eau ne sont pas égales entre elles. On a exagéré la différence de répartition des agents naturels en indiquant un riche filon ou une terre très fertile, mais on n'a fait que constater un fait permanent, nécessaire, qui n'écarte nullement l'élément capital, si petit qu'il soit, par rapport à l'élément agent naturel dans la découverte d'un riche filon. Certains pays produisent des moutons dont la laine est moins belle et donne de moins beau drap que la laine d'un pays voisin. Cette différence dépend du sol, de la race ovine, etc., des deux pays. Elle se retrouve dans le produit définitif comme dans la plupart des produits, et néanmoins n'apparaît pas si grande que dans l'exemple choisi. Un filon étant une matière, cette matière étant rendue utile par un individu et étant appropriée de telle sorte que son inventeur en garde l'administration, il s'ensuit qu'elle est une richesse et qu'elle peut devenir capital ou revenu suivant la fonction que lui donne son possesseur. Ce possesseur peut ne pas l'être longtemps, s'il administre mal. Ces richesses, plus ou moins modifiées, passent dans les mains d'administrateurs plus soigneux que lui. Et puis, au milieu du nombre si grand des gens qui deviennent capitalistes par l'épargne, celui des inventeurs de filons apparaît petit, très petit.

Ce n'est pas du reste sur ce point qu'il conviendrait de porter la discussion. Les écrivains socialistes cherchent à démontrer les inégalités originelles de la répartition des richesses et s'efforcent de prouver ce que les économistes ont démontré déjà depuis longtemps. Il existe des lois naturelles en science économique; les unes sont extensives, les autres restrictives. Il importe tout simplement, puisqu'on ne peut les supprimer, de savoir si l'homme et la société ont plus d'avantage à organiser la société sous le régime d'appropriation par liberté que sous le régime d'appropriation par autorité. Là est la question. Aussi le capital semble-t-il assez mal choisi pour servir de point de départ à tant de déductions et mettre en l'air tant de paradoxes; plus utile est l'étude de son action dans la production.

c. Action du capital eu égard aux deux autres éléments de la puissance productive. — Le capital, étant susceptible d'augmentation ou de diminution, a une action sur l'élément travail qui, outre l'influence du capital, a aussi ses variations propres lesquelles agissent également sur ce même capital. Quand l'offre de capital croît, la demande de travail tend à croître de son côté. On ne peut donc assigner des limites bien déterminées à l'extension du capital. Il est un point pourtant où cette extension s'arrête forcément, c'est celui où le capital ne peut plus être employé reproductivement, où les capitaux actuellement utilisés suffisent à l'industrie. Pour que le capital soit porté à un plus haut chiffre, il faut que de nouveaux besoins puissent être satisfaits à un prix moindre. C'est l'art industriel, régulateur suprême des progrès de la production, qui par ses découvertes utilise les capitaux inactifs et excite de nouveau à l'épargne. Avant l'établissement des chemins de fer, un capital relativement restreint suffisait à l'industrie des diligences et du roulage. L'art industriel applique la vapeur à la locomotion; quelques lignes ferrées sont construites. Leur succès fait comprendre dans

quelles proportions elles peuvent augmenter la puissance productive : aussitôt des capitaux sont épargnés, s'accumulent pour étendre le réseau des voies ferrées. Mais là se trouve encore une limite. Il ne suffit pas d'augmenter indéfiniment les voies ferrées pour augmenter la puissance productive d'un pays. Il arrive un moment où un équilibre s'établit, où toute construction de ligne nouvelle est une charge, une cause d'appauvrissement. La capitalisation s'arrête; mais quand même elle continuerait, elle ne causerait aucune demande nouvelle de travail. La quantité de capital nécessaire dans un pays donné varie donc avec l'art industriel de ce pays.

Le progrès n'est pas mathématiquement continu en industrie comme en science. Les travaux des savants s'ajoutent chaque jour pour aider à découvrir la vérité, chaque jour les inventeurs essayent de modifier l'invention d'hier. L'industriel, au contraire, est obligé de s'arrêter à la machine nouvelle, de l'utiliser un certain temps, jusqu'à ce qu'une autre lui soit offerte avec des qualités plus grandes que l'ancienne. De cette prévision des changements de l'art industriel naît un esprit d'épargne plus étendu qui fait, comme l'a fort bien indiqué J.-St. Mill, que le capital destiné à la production est plus grand que celui destiné à produire. C'est ce capital qui agit comme réserve en temps de crises, pour enrayer ou essayer d'enrayer leurs effets. Les progrès en industrie procédant par bonds, le capital se prête merveilleusement et avec une grande souplesse à toutes ces marches en avant irrégulières. Il est celui des trois éléments de la puissance productive qui suit le plus exactement les oscillations de la loi de l'offre et de la demande. Il se déplace assez facilement en se transformant, se porte là où il fait besoin sous le régime de la liberté. Susceptible d'évaluations relativement exactes, il est d'une sensibilité extrême; aussi son action est-elle rapide et décisive souvent. Le travail ne se déplace pas avec cette facilité et obéit plus lentement à la loi régulatrice, parce qu'il dépend de plus de causes subjectives, eu égard à l'homme, que le capital. Les différences de nationalité et de langue s'opposent plus à l'extension du marché du travail qu'à celle du marché des capitaux.

Le mouvement de la population suit le mouvement du capital. Si le capital augmente, la population tend à augmenter, à cause de la demande plus grande de travail. Les découvertes dans l'art industriel ayant pour effet de diminuer le coût de production de l'unité de produit, sembleraient, à première vue, devoir provoquer une diminution de capital dans une entreprise. Mais comme cette entreprise, pour maintenir son prix de revient à un chiffre peu élevé, est obligée de produire beaucoup, il arrive qu'elle augmente son capital, lequel cependant a baissé, si on le compare à la somme nouvelle des produits. De ce qui précède, on peut tirer cette conséquence importante qu'une augmentation de capital tend à faire baisser le prix des produits, à augmenter le bien-être général, et enfin la population, qui se trouve avoir deux causes d'accroissement : la demande nouvelle de travail et un abaissement du prix des produits nécessaires à la vie.

Les phénomènes contraires ont lieu en cas de diminution du capital.

Nous n'avons point à rechercher ici quelle est la part du capital dans la répartition des produits du travail envisagé sous toutes ses formes (V. les mots Prêt, Appropriation et Distribution), ni à étudier les rapports du capital avec les agents naturels (V. Production et Rente). Nous nous contenterons d'indiquer aussi brièvement que possible comment se manifestent les effets de la loi de l'offre et de la demande relativement aux variations de l'intérêt, en ce qui concerne les capitaux fixes et les capitaux circulants.

Nous avons déjà dit plus haut, en les définissant, que ces deux espèces de capitaux ne présentent entre eux qu'une différence : c'est que le temps qui s'écoule entre leur création et leur consommation définitive est plus long pour les premiers que pour les seconds. Il en résulte que les capitaux circulants, étant propres à satisfaire immédiatement nos besoins personnels, s'échangent plus facilement sur le marché, à chaque instant, contre du travail. Le plus souvent ils se transforment en monnaie qui peut elle-même s'échanger contre tout produit susceptible de consommation immédiate. Il n'en est pas ainsi d'une terre. Certes, celui qui l'échange peut la convertir en capitaux circulants, mais elle demeure capital fixe aux mains d'un autre et, dans un inventaire social, serait toujours inscrite dans les capitaux fixes. Les capitaux-monnaie sont eux-mêmes, par leur destination, des capitaux fixes pour la société et pour ceux qui les gardent comme réserve ou caution; pour les individus qui les échangent, ils sont capitaux circulants. C'est la conséquence de ce fait que la société humaine, prise en elle-même, ne peut pas échanger, tandis que les individus ne produisent et ne consomment guère aujourd'hui sans se livrer à cette opération.

Les capitaux circulants continuellement échangés ou transformés, soumis, comme les produits agricoles, aux intempéries, à la destruction, sont, pour ainsi dire, le baromè-

tre qui indique très rapidement et avec une grande sensibilité la pression de l'offre et de la demande. Les augmentations ou diminutions brusques de richesse se manifestent par eux. En cas d'augmentation de richesse, ils deviennent abondants et baissent de valeur, relativement aux capitaux fixes; le phénomène inverse se produit lorsque la richesse décroît. De plus, dans les crises (V. le mot Crises), la baisse des capitaux fixes est accentuée par la difficulté de les réaliser.

La proportion de ces deux espèces de capitaux dans une société n'est pas constante; elle est déterminée en grande partie par l'art industriel et par la demande générale des produits, c'est-à-dire par les habitudes des membres de cette société. Elle varie donc, pour chaque société, avec ces causes très variables elles-mêmes. Voyons comment s'établit, à un moment donné, ce rapport entre la quantité des capitaux fixes et celle des capitaux circulants.

Les capitaux circulants ressentent les premiers, nous le savons, les effets de l'offre et de la demande; comment transmettent-ils cette pression aux capitaux fixes? Supposons qu'il existe, sur le marché, plus de produits que n'en réclame la consommation; nous sommes dans une année d'abondance. Il y a excédent de capitaux circulants, leur intérêt baisse donc, leur offre étant très grande, et cet intérêt tombe au-dessous de celui des capitaux fixes. Une partie de ces capitaux sera consommée, il est probable, de façon improductive; l'autre sera convertie, au contraire, en capitaux fixes; on l'emploiera à faire des améliorations foncières ou à acheter des machines. Étant donné, par hypothèse, que l'offre des capitaux fixes reste constante, la valeur de ces capitaux fixes tend à augmenter, puisqu'il y a augmentation de demande. Leur intérêt, demeuré tel, baisse par rapport à l'augmentation de valeur du capital. Cela a lieu généralement pour les fonds de terre, pour les machines, etc. ; la baisse de l'intérêt qu'ils rapportent est accentuée par ce fait que l'offre des objets produits par la terre, les machines, etc., étant plus grande, la valeur de ces mêmes objets a baissé. L'intérêt des capitaux fixes en général a donc diminué.

Nous n'entrerons pas dans l'analyse des différents cas qui peuvent se présenter suivant les hypothèses que l'on peut imaginer ; il suffira d'indiquer seulement qu'en cas de diminution des capitaux circulants, en tant que quantité, la transmission du mouvement économique peut être retardée par des causes spéciales comme une panique politique, etc., et qu'alors l'équilibre ne s'établit que plus lentement pour les capitaux fixes. En général, il faut le remarquer, du reste, la pression est toujours plus lente pour les capitaux fixes que pour les capitaux circulants placés par leur fonction à l'avant-garde du mouvement économique. Il est évident que les échanges, les opérations d'industrie et de production relatives aux premiers sont bien moins rapides que les combinaisons commerciales qui dirigent les seconds.

De la nature de ces espèces de capitaux on peut tirer des règles générales touchant leur emploi. Les capitaux fixes se transforment lentement et, étant d'un échange plus difficile, doivent être autant que possible réduits dans une entreprise; tandis que les capitaux circulants, au contraire, ne présentent aucun inconvénient à être étendus.

Turgot a étudié, avec la précision qu'il a mise dans tout ce qu'il a écrit, les différentes manières d'employer les capitaux. Dans ses *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*, il dit :

« J'ai compté cinq manières différentes d'employer les capitaux ou de les placer d'une manière profitable.

« La première est d'acheter un fonds de terre qui rapporte un certain revenu. — La seconde est de placer son argent dans des entreprises de culture en affermant des terres dont les fruits doivent rendre, outre le prix du fermage, l'intérêt des avances et le prix du travail de celui qui consacre à leur culture ses richesses et sa peine. — La troisième est de placer son capital dans des entreprises d'industrie et de fabriques. — Le quatrième de le placer dans des entreprises de commerce. — Et la cinquième est de le prêter à ceux qui en ont besoin, moyennant un intérêt. »

Puis Turgot démontre : 1° que l'argent placé en terre doit rapporter moins ; 2° que l'argent prêté doit rapporter un peu plus que le revenu des terres acquises avec un capital égal ; 3° que l'argent prêté aux entreprises de cultures de fabrique et de commerce doit rapporter plus que l'argent prêté.

Il rappelle ensuite que les produits annuels qu'on peut retirer des capitaux placés dans ces différents emplois tiennent à l'intérêt de l'argent et sont bornés les uns par les autres :

« Les différents emplois des capitaux rapportent donc des revenus très inégaux ; mais cette inégalité n'empêche pas qu'ils n'influent réciproquement les uns sur les autres et qu'il ne s'établisse entre eux une espèce d'équilibre, comme entre deux liqueurs inégalement pesantes et qui communiqueraient ensemble par le bas d'un siphon renversé dont elles occuperaient les deux branches; elle ne seraient pas de niveau, mais la hauteur de l'une ne pourrait augmenter sans

que l'autre montât aussi dans la branche opposée. »

Quoique toutes les questions pratiques relatives au maniement des capitaux et à leur emploi soient fort intéressantes, elles ne seraient nullement à leur place dans cet article. Aussi n'avons-nous donné cet extrait de Turgot que pour montrer le mécanisme général de l'*offre* et de la *demande* (voy. ces mots) eu égard aux différents capitaux. Remarquons néanmoins, avant de terminer ce paragraphe, qu'en pratique, dans la comptabilité d'une entreprise, on ne considère pas le capital spécial à cette entreprise de façon aussi abstraite. On ne porte au compte capital que le capital de fondation, s'il n'a pas varié, ou celui constaté au dernier inventaire. La somme des richesses produites ajoutées à ce capital forme le produit brut. C'est quand ces dernières richesses ont été échangées que l'on déduit les frais de production. Alors la part qui reste reçoit, dans des proportions variables, différentes destinations et devient en partie revenu pour l'entrepreneur, en partie capital destiné à augmenter le capital du dernier inventaire. Si ce capital était placé en dehors de l'entreprise, il serait capital, mais non capital de l'entreprise. Là, il ne suffit pas que des richesses soient destinés à telle ou telle production, il faut qu'elles coopèrent effectivement à une production déterminée pour être dites capital de l'entreprise dont le but est cette production.

4. Historique.

On a souvent fait remarquer, comme nous le disions au début, les différences qui existent entre les définitions du capital données par les économistes. Ces différences, nous l'avons constaté, ne portent guère que sur les mots. Du reste, ce n'est point avec une définition que l'on crée une loi scientifique, ni avec celle du capital que l'on peut changer sa nature. Le capital était utilisé bien des siècles avant qu'on eût tenté de l'expliquer en trois lignes. Les découvertes dans les sciences mécaniques et physiques, les applications de l'art industriel ont, depuis un siècle et demi, contribué à son extension plus puissamment peut-être que les travaux des économistes. Ces travaux, cependant, ont éclairé d'un jour nouveau le mécanisme de la société et permis d'observer en plus de circonstances la grande loi d'économie des forces qui domine le monde économique. Mais une science ne se constitue pas en une année, surtout la science économique où l'homme tient une si grande place ; les observations sont nombreuses au commencement, elles ne peuvent être d'abord toutes réliées entre elles. Puis peu à peu la science progresse, les causes d'erreurs sont écartées, les faits semblables classés, les lois déduites et réduites. Aussi les travaux des économistes gardent-ils tous l'empreinte spéciale de leur esprit, bien que chacun d'eux ait ajouté une part de vérité à la vérité première découverte par ses devanciers. Quelle science n'offre pas de tâtonnements ? Or, c'est surtout le capital qui a le plus attiré l'attention des critiques. Le capital étant, dans l'acception vulgaire, la forme de richesses que l'on consomme immédiatement, il en résulte que l'on a toujours considéré sa possession comme l'idéal du bonheur, car l'homme obéit toujours à la loi de l'économie des forces qui serait à la limite extrême de satisfaire tous ses besoins sans développer aucun travail. On a donc surtout cherché à établir les avantages qu'il donnait à ses possesseurs sans montrer que, son utilité étant indiscutable dans tout système d'organisation sociale, les fonctionnaires capitalistes, dans un autre genre de société, seraient certainement plus avantagés que dans le système actuel, qui n'est pas l'idéal, loin s'en faut, et dans lequel l'autorité a un si large domaine. S'il y a des crises, des heurts, des accaparements, n'est-ce pas aux lois de prohibition, aux lois autoritaires qui restreignent les marchés et l'activité de l'homme que nous les devons en grande partie ?

Il est donc puéril d'opposer J.-B. Say à Adam Smith et J.-Stuart Mill à J.-B. Say pour montrer des contradictions superficielles qui n'entament en rien les théories générales et sont une conséquence des progrès scientifiques accomplis par ces grands maîtres. Quant aux écrivains qui considèrent comme fausse la notion du capital exposée par les économistes, ils proposent une méthode nouvelle « scientifique » pour arriver à déterminer la vraie nature de cet élément de production que l'on traite comme un inconnu. Ils ne se prononceront définitivement qu'après enquêtes successives, qu'après avoir consulté toutes les statistiques, observé non pas seulement chaque industrie, mais chaque entreprise dans une industrie déterminée. Les conclusions de ces savants se feront peut-être longtemps attendre et le capital pourra longtemps encore être un mystère pour eux. Au fond cette méthode « nouvelle » n'est que la méthode d'observation poussée jusqu'à la confusion ; elle a été suivie, mais scientifiquement, il y a plus d'un siècle, par Adam Smith, Turgot, etc. La méthode des enquêtes a déjà donné ses résultats ; elle n'aboutit qu'à un éclectisme vague et consiste surtout à empiler des monographies et des statistiques. Et puis que dirait-on de physiologistes qui,

demain, mettant de côté les travaux de leurs devanciers, prétendraient vouloir examiner tous les hommes existants et ceux même qui viennent au monde pour établir définitivement que la circulation du sang est une loi permanente, vraie dans le temps et dans l'espace?

André Liesse.

CAPITAL. (Économie rurale.)

SOMMAIRE

I. ÉLÉMENTS DES CAPITAUX ENGAGÉS DANS L'INDUSTRIE AGRICOLE.

L'économie rurale divise les capitaux en deux grandes classes : le capital immobilier, qu'elle appelle capital foncier, et le capital mobilier, qu'elle appelle capital d'exploitation. Cette division est pour elle d'une importance considérable ; les caractères spéciaux de chacune de ces parties du capital engagé dans l'industrie agricole en démontrent toute l'utilité et la portée.

1. Capital foncier.

Le capital foncier comprend le sol et les bâtiments d'exploitation. Dans la mise en œuvre du sol, le capital foncier correspond à l'apport du propriétaire, il est *mort* par lui-même ; le capital d'exploitation, qui a exclusivement pour fonction d'activer le capital foncier, correspond à l'apport du cultivateur. Il arrive souvent que les deux qualités de propriétaire ou capitaliste et de cultivateur ou entrepreneur sont confondues. Mais en fait, et dans la loi qui a dû évidemment se conformer aux règles habituelles de la pratique, lorsque le sol est soumis au régime du fermage, une partie des éléments du capital d'exploitation est rattachée au capital foncier ; cette exception est presque de règle générale pour le bétail, les pailles et fourrages et les fumiers, qui restent attachés au domaine.

Le capital foncier jouit, quant à la propriété, de garanties spéciales ; sa transmission exige des formalités assez rigoureuses ; il possède un état civil particulier ; il peut garantir le crédit réel et les pouvoirs du propriétaire diffèrent notablement de ceux de l'exploitant (Pour tous ces caractères spéciaux, V. les mots Cadastre, Crédit, Tenure, Transmission de la propriété foncière).

En économie rurale, on n'a à s'en occuper que pour étudier son importance relative suivant les milieux. Il constitue en effet l'atelier de l'agriculture, l'usine de l'industrie agricole.

2. Capital d'exploitation.

Le capital d'exploitation se compose d'éléments divers qu'il importe de distinguer nettement pour pouvoir apprécier le rôle exact de chacun d'eux. La classification de ces éléments en capitaux fixes et capitaux circulants, suivant la méthode d'Adam Smith, reste encore la plus claire que l'on puisse adopter à ce point de vue. Les capitaux fixes donnent des produits sans changer de possesseur, les capitaux circulants doivent au contraire être échangés pour devenir productifs.

Les capitaux fixes comprennent :

Le mobilier : du personnel de la ferme, du cultivateur ;

Le matériel de la ferme : machines, outils, chariots, etc. ;

Le bétail de trait : chevaux, mulets, bœufs, ânes ;

Le bétail de rente fixé au domaine : races chevaline, bovine, ovine, porcine, basse-cour.

On doit y rattacher d'autres valeurs spéciales qui restent généralement attachées au domaine, les fumiers, les pailles et fourrages, et quelquefois les semences.

Les éléments du capital circulant embrassent toutes les sommes d'argent qu'il faut débourser au cours de l'exercice pour assurer l'exploitation. Mais une bonne répartition des rentrées et des payements permet d'y faire face avec un capital beaucoup moindre que le total des dépenses qu'il comporte. Ce sont :

La rente (ce mot comprend ici le prix du fermage et aussi, le plus souvent, l'impôt payé à l'État) ;

Les salaires et la nourriture des domestiques de ferme, l'entretien du cultivateur ;

Les achats annuels de matières premières : semences, engrais, bétail de spéculation ;

L'entretien du capital foncier : réparations locatives, assurances ;

L'entretien du capital mobilier : réparations de l'outillage, dépenses vétérinaires, accidents (mortalité du bétail) ;

Les frais divers.

Le capital d'exploitation, indispensable pour la mise en valeur du capital foncier, varie dans des limites très larges suivant les systèmes de culture, suivant les milieux et suivant la facilité des débouchés que trouvent les produits agricoles. Son importance dépend donc surtout des conditions économiques ; mais elle reste toujours proportionnelle à la valeur du capital foncier. En effet, si l'on

augmente les fermes, le bétail ou les labours, si l'on effectue des améliorations foncières importantes, telles que drainage, irrigation, colmatage, etc., il faudra plus de capitaux d'exploitation.

La première charge qui s'impose au cultivateur est celle du payement de la rente (fermage); cette charge l'oblige à mettre en œuvre un capital d'exploitation proportionné au capital foncier. On a cherché depuis longtemps à mettre en formule cette relation entre le capital d'exploitation et la rente, mais on n'a pu donner jusqu'ici aucune règle absolue. On peut seulement constater que le capital d'exploitation s'élève plus rapidement que la rente et moins rapidement que le capital foncier, à mesure que la culture devient plus intense.

Le produit brut par hectare est le facteur dominant de la valeur des capitaux agricoles. Tandis que ce produit brut peut s'estimer, dans la culture arabe, considérée comme le type inférieur de l'exploitation du sol, à 10 francs par hectare, il s'élève graduellement jusqu'à 700 francs et plus dans les cultures perfectionnées du nord de la France; mais, tandis que la part du cultivateur est à peine de un cinquième contre quatre cinquièmes pour le propriétaire dans la culture arabe, la rente n'est au contraire que du cinquième du produit brut contre quatre cinquièmes pour le capital d'exploitation dans la culture perfectionnée.

II. INFLUENCE DE L'ACCUMULATION DES CAPITAUX DANS L'AGRICULTURE.

Il n'est pas inutile d'insister sur l'importance des capitaux agricoles et sur les rapports qu'ils peuvent présenter avec d'autres facteurs ou avec les éléments qui les composent, parce que c'est d'eux que dépend l'orientation principale à donner à l'activité économique, et c'est par eux que s'explique la concurrence que se font entre elles les nations civilisées sur le marché de la consommation.

En prenant pour base les baux de fermage répondant à des systèmes de culture bien déterminés, on peut aisément estimer la valeur du capital foncier, à condition de ne pas négliger cette règle d'application absolue que plus la culture est riche, plus les capitaux sont abondants et plus le taux de l'intérêt baisse. De 10 p. 100 dans la culture arabe, en Algérie, le taux de l'intérêt du capital foncier s'abaisse jusqu'à 3 et 2 1/2 p. 100 dans la culture perfectionnée. La cause de cet abaissement de la rente à mesure que le pays devient plus riche tient à la nature particulière de la terre, capital qui donne plus de sécurité et est susceptible de plus-value rapide et plus considérable dans les pays riches que dans les pays pauvres.

En ce qui concerne l'estimation du capital d'exploitation, on n'a que des repères insuffisants. Il est, en général, supérieur d'un cinquième à peu près au produit brut. Les cultures arbustives (vignes, oliviers, etc.) et les herbages échappent complètement à cette supputation; le capital d'exploitation (ou les éléments en dépendant) a une valeur considérable pour la vigne, il est presque insignifiant pour les fourrages permanents (V. FOURRAGES, VITICULTURE).

3. Le capital et la population.

L'américain Henry George, étudiant les lois de Malthus dans leurs rapports avec le développement de la richesse, établit ce principe qui semble absolument inattaquable : « Au même niveau de civilisation, et pour un même degré de développement des arts, de l'industrie et du gouvernement des hommes, les contrées les plus peuplées sont toujours les plus riches[1]. » Le milieu physique donne cependant à cette loi des démentis, explicables il est vrai, mais réels.

D'une manière générale, l'accumulation des capitaux provoque l'accumulation des hommes et inversement. Il en résulte que l'accroissement des besoins se trouve compensé par un accroissement de la production. Toutefois, ce principe est limité dans son application par les agents naturels : sous un climat froid la végétation est peu active. D'après Humboldt, dans certaines parties de la Prusse, le blé ne produit que quatre fois sa semence, tandis qu'il la donne douze fois à la Plata, dix-huit fois au Pérou et vingt-quatre fois au Mexique. Le produit brut varie aussi suivant la nature des cultures; il est plus élevé pour les cultures arbustives, vignes, oliviers, orangers que pour les prairies et les céréales. Il varie encore pour une même culture placée dans des milieux économiques différents. Le sol européen reçoit des engrais coûteux, est l'objet de travaux nombreux, ce qui n'est pas le cas pour les terres vierges du Nouveau Monde. Les céréales fournissent des rendements moyens de 27 hectolitres dans certaines contrées (nord de la France, Belgique, Angleterre); elles n'en donnent que 8 à 10 dans le midi, en Italie, dans les plaines hongroises et aux Etats-Unis, par suite de l'insuffisance des capitaux d'exploitation. Il s'établit même à cet égard, entre la population et les richesses que l'on tire du sol, un remarquable équilibre. La Hollande, par exemple, qui pourrait, à juste titre, être considérée dans

1. [illegible]

l'ensemble comme une terre pauvre, tant l'exploitation y présentait de difficultés, porte aujourd'hui une population fort dense, grâce au travail de ses habitants. De 1872 à 1886, en quinze ans, l'extension de la culture de la vigne a valu au département de l'Aude un accroissement de population d'un cinquième. De nos jours, la Campine, la Sologne, les Landes, la Camargue, ont été amenées à un état de production inconnu auparavant. L'adage de Franklin : « à côté d'un homme naît un pain », restera probablement toujours vrai, car toujours l'homme poussé par la nécessité saura s'ingénier pour vivre. L'Amérique, l'Australie sont à peine exploitées parce que le capital y manque encore ; l'agriculture y est encore une industrie extractive : c'est la surface seule qui est engagée. En Europe, grâce au capital, l'agriculture est devenue une véritable industrie de transformation. La présence d'une population dense peut seule donner au sol une valeur élevée. Autour des grandes villes américaines, Boston, New-York, Philadelphie, Cincinnati, Chicago, Saint-Louis, etc., aussi bien que dans les environs d'Alger, d'Oran et de Bône, en Algérie, la terre atteint des prix très comparables à ceux de France.

C'est le capital d'exploitation qui, en stimulant le capital foncier, permet d'élever les rendements, le produit brut de la culture ; mais le sol, capital foncier, ne peut être amené à un état de fertilité avancé qu'au prix de travaux longs et suivis d'améliorations successives difficiles à improviser. Lorsque le produit brut s'élève, la densité de la population s'accroît corrélativement ; cette conséquence ressort des faits. Toutefois, il est à peu près impossible d'établir un rapport mathématique entre le produit brut par 100 hectares et le nombre des habitants que cette surface peut nourrir. Trop de facteurs sociaux interviennent dans le problème.

On peut établir cependant une relation entre l'intensivité de la culture due à l'abondance des capitaux et le bien-être des populations. Le mobilier et le régime de vie des cultivateurs en sont les indices les plus certains. Dans les pays riches, la nourriture des ouvriers est bonne et abondante, la literie est soignée et propre ; dans les pays pauvres, il en va tout au contraire. Les propriétaires eux-mêmes n'échappent pas à cette observation, du moins les petits propriétaires. Dans les régions pauvres, le cultivateur a un mobilier qui se confond avec celui de la ferme, il loge à côté de ses animaux ; dans les pays riches, le petit cultivateur jouit souvent d'une aisance qui touche au luxe, et qui révèle fidèlement l'état de prospérité de la culture. Les petits propriétaires de Jersey qui n'ont que 2, 3 ou 4 hectares ont tous un salon, un piano, un parterre de fleurs. En Hollande, sur les bords de la mer, les cultivateurs vivent avec luxe (de Laveleye). Arthur Young signale aussi dans ses *Voyages* le luxe qu'il trouve dans la toilette des femmes de Lodi, riche village agricole de la Lombardie.

4. Le capital et les salaires agricoles.

Le taux des salaires agricoles est dans une large mesure solidaire de l'abondance des capitaux engagés dans l'agriculture. Il se règle sur le coût de la vie et sur le nombre des besoins que l'on peut satisfaire dans un milieu donné, bien plus que sur la productivité du travail. Mais la hausse des salaires, qui semblerait dépendre entièrement de l'élévation du produit brut, est en rapport inverse avec l'accroissement de la population ; par suite l'émigration ou l'immigration exercent sur elle une influence considérable, qui est presque absolument indépendante de la culture. La théorie du *fonds des salaires* retrouve, en ce qui touche la population agricole, une part d'application. Aux États-Unis, avec une agriculture extensive et une population trop rare, les salaires sont très élevés ; en Italie, avec une agriculture mixte, en Saxe avec une agriculture intensive et des populations très denses, ils sont très bas. Dans le nord de la France, avec la culture la plus riche, stimulée par des capitaux considérables, les salaires ne s'élèvent pas beaucoup, par suite de l'abondance de la main-d'œuvre qui s'offre ; dans cette région, en effet, l'immigration belge apporte un supplément de bras disponibles dont l'action se fait sentir notablement sur la rémunération des travailleurs.

5. Conclusions.

L'action du capital en économie rurale se présente donc sous des aspects bien différents ; mais son accumulation dans l'industrie agricole ne peut jamais produire que des conséquences avantageuses, lorsqu'elle est bien dirigée. Elle se traduit par le perfectionnement de l'industrie agricole, l'élévation des systèmes de culture et l'augmentation du produit brut. L'étude des causes qui déterminent cette accumulation entraînerait à de longs développements ; elles se résument en deux idées : l'accroissement des capitaux engagés dans l'agriculture dépend : 1° de la concurrence générale sur le marché des capitaux disponibles à la recherche de placements avantageux ; 2° de la sécurité particulière et de cette sorte de prestige qui s'attache encore dans notre société à la propriété foncière (V. CULTURE).

FRANÇOIS BERNARD.

CAPITATION. — La capitation est un impôt dont la valeur économique a donné lieu à bien des discussions. Dans la réalité pratique des choses, il est difficile, pour ce cas comme pour tant d'autres, de formuler un principe absolu. La capitation peut fournir en somme un instrument fiscal utile dans son efficacité restreinte. Mais c'est à la condition de ne point dépasser, en l'appliquant, des limites assez étroites, hors desquelles ses défauts deviennent apparents et ses exigences douloureuses.

On peut dire que, par définition, la capitation est une taxe fixe imposée par tête aux habitants d'un pays donné, auquel ils ressortissent. Mais il faut observer immédiatement que c'est là une formule trop générale, appelant des restrictions nécessaires. En effet, il ne serait ni juste ni pratique d'assujettir à cet impôt les individus que leur âge laisse encore à la charge absolue de la famille : les enfants. La capitation deviendrait alors une entrave directe à l'expansion de la race, chose absurde. Il n'est guère plus logique d'en charger la femme, qui, bien souvent, ne contribue pas directement à l'alimentation du budget du ménage.

La capitation sera par suite établie en principe, non pas même encore sur le chef de famille, mais bien plutôt sur le groupe familial représenté par son chef. La distinction est importante car, dans beaucoup de cas, on a vu le fisc rechercher spécialement et taxer des personnes (des mineurs par exemple), non pas comme telles, mais bien à raison de la possession directe d'une propriété. Dans ce cas, on ne peut plus dire qu'il s'agisse de l'application d'un impôt personnel, d'une capitation. La taxe devient en réalité un impôt sur les choses, sur le revenu ou le capital.

Ceci nous amène à remarquer, d'ailleurs, que dans la plupart des cas on a pratiqué, sous le nom de capitation, quelque chose de très différent. Sous la pression du besoin et souvent à bout d'expédients, le Trésor imaginait d'appliquer à nouveau un type d'impôt déjà mis en œuvre, mais en changeant son titre et quelques-unes de ses apparences extérieures. C'est ainsi que l'on est arrivé à combiner, sous l'étiquette de la capitation, une forme très simple de l'impôt sur le revenu. On donnait alors pour base à cette prétendue taxe personnelle, non pas le fait élémentaire de l'existence d'une personne ou d'un groupe, mais bien l'évaluation généralement fort arbitraire du revenu de cette personne ou de ce groupe.

En d'autres termes, le nom même de capitation implique l'idée d'un impôt purement personnel. Dans l'application, et à de rares exceptions près, les taxes établies sous ce nom ont frappé et frappent encore plus spécialement le revenu. C'est ce dont nous nous rendrons un compte plus exact en étudiant les diverses combinaisons employées.

En France, sous sa première forme (1695), la capitation prend justement ce caractère d'impôt fondé par voie indirecte et approximative sur le revenu. Les familles sont divisées en catégories ou échelons, au nombre de vingt-deux; pour établir cette division, les répartiteurs se basent sur les signes extérieurs de la richesse les plus aisés à constater: rang, dignités, fonctions, profession. La première classe paye annuellement 200 livres, la dernière 20 sols.

La répartition est faite par les intendants des provinces, qui agissent d'après leurs renseignements administratifs, leurs prévisions personnelles, et bien souvent leur fantaisie. Aussi, quel arbitraire et que de plaintes! Pour comble, les répartiteurs sont en même temps juges des difficultés soulevées par leurs décisions, et naturellement ils poussent rarement la vertu jusqu'à se donner tort. L'abus de l'esprit bureaucratique se joignait ici aux vices naturels du système fiscal pour en accroître les mauvais effets (V. FINANCES DE L'ANCIEN RÉGIME).

En 1705, on accrut encore le caractère réel de la capitation, en la proportionnant aux cotes de la taille pour toutes les familles soumises à ce dernier impôt, et cette combinaison subsista jusqu'à la chute de l'ancien régime (1791). Lorsqu'à ce moment la capitation disparut sous sa forme primitive, on la remplaça successivement par une série de mesures fiscales, dont le détail montre bien que l'idée de *personnalité* de la taxe restait dominée de beaucoup, dans l'esprit du législateur, par celle de la *proportionnalité au revenu*, proportionnalité bien imparfaite dans la pratique et bien arbitraire sans doute, mais qui semblait évidemment l'idéal à atteindre.

En effet, nous voyons apparaître d'abord, dès 1791, une *taxe personnelle*, évaluée au prix de trois journées de travail et combinée avec l'impôt mobilier et certaines taxes somptuaires. Notons que la valeur de la journée de travail est établie par les autorités locales, ce qui indique une tendance à une proportionnalité grossière avec le revenu général de la région ; nous pouvons en dire autant à propos de la jonction de cette taxe avec d'autres, qui sont aussi très approximativement proportionnelles au revenu des assujettis. En l'an III, on revient cependant à l'idée de personnalité, en fixant la taxe au taux uniforme de 5 livres. Mais en l'an V, elle se transforme de nouveau en impôt gradué de 30 sous

à 120 francs, avec répartition par des jurys locaux sur la base des facultés apparentes de chacun. Ceci ne dura guère; dès l'an VI on revint au système de 1791.

Ce système a subsisté chez nous. La taxe dite personnelle reste fixée à la valeur de trois journées de travail, entre le minimum de 0 fr. 50 et le maximum de 1 fr. 50 par journée. Mais ce qui montre bien le peu d'importance attaché au caractère personnel de la taxe, c'est, premièrement, qu'elle est restée combinée avec l'impôt mobilier et, en second lieu, qu'on autorise les villes dites rédimées à s'en affranchir au moyen d'un prélèvement opéré sur les produits de l'octroi au profit du Trésor public. Après toutes ces observations, on peut légitimement dire que l'impôt connu chez nous sous les noms de capitation et de taxe personnelle n'a, presque en aucun temps, répondu à son appellation officielle.

En a-t-il été autrement à l'étranger? Dans la plupart des cas, on a agi exactement comme en France. C'est-à dire que le fisc s'est servi d'un mot nouveau pour couvrir un impôt ancien. Le Piémont a connu (1853) une prétendue capitation divisée en trois classes selon la fortune apparente, et subdivisée en catégories selon la population. En Toscane, la division en classes se faisait dans chaque commune par des répartiteurs locaux. A Florence, on trouvait 35 classes payant de 3 livres à 300 selon le revenu présumé. En Prusse, la taxe dite *Klassensteuer*, considérée comme capitation, comportait une division en classes, comme son nom l'indique, et reposait également sur le revenu, non sur la personnalité. En Suisse, divers cantons couvrent de l'étiquette de la capitation des taxes progressives sur le revenu. L'Angleterre a eu elle aussi ses *poll-taxes*, avec graduation et proportionnalité.

Voici cependant un exemple de l'application régulière et logique de la capitation. Aux États-Unis, divers États ont établi un impôt personnel qui est lié à l'exercice du droit de suffrage, sans distinctions ni graduations. Cette combinaison est très heureuse et très légitime, pourvu que le taux reste modique. En effet, la taxe de capitation constitue alors un léger impôt direct qui, lié au droit d'élire, en relève la valeur; c'est en outre, d'une manière générale et sauf exceptions, la seule contribution de cette nature qui vienne frapper les classes ouvrières. Or, les auteurs s'accordent à dire qu'il est bon de donner à tous les citoyens le sentiment qu'ils concourent aux charges de l'Etat, chose que les taxes indirectes évitent le plus possible. A ce double point de vue, la capitation a sa raison d'être et sa valeur propre, fiscale et sociale à la fois.

Nous résumerons nos idées en disant que la capitation doit rester rigoureusement personnelle, fixe, uniforme et de taux minime; qu'elle peut être utilement liée à l'exercice du droit de suffrage; enfin, que dans le cas de nécessité, il serait légitime d'en hausser le chiffre, mais avec beaucoup de mesure, car dans sa forme régulière elle manque précisément de cette proportionnalité que doit affecter tout impôt tant soit peu lourd. Sous ces réserves, une telle taxe n'a rien de contraire aux principes économiques les plus stricts.

Léon Poinsard.

CAPMANY (don Antonio de Montpalau y), publiciste espagnol, né à Barcelone en 1742, mort à Madrid en 1813. Porté par ses goûts vers la philologie et l'érudition, il est mort secrétaire perpétuel de l'Académie d'histoire, laissant de nombreux ouvrages et Mémoires, dont les suivants qui touchent à l'économie politique : *Discurso económico-político en defensa del trabajo mecánico de los menestrales*, etc. in-4. Madrid, 1774. — *Memorias históricas sobre la marina, commercio y artes de la antigua ciudad de Barcelona*. 4 vol. in-4; ibid. 1779-92. — *Cuestiones críticas sobre varios puntos de la historia económica, política y militar*. in-4; ibid. 1817.

E. R.

CARACCIOLI (marquis Dominique), né à Naples en 1715, mort en 1789. D'abord ambassadeur de Naples à Londres et ensuite à Paris, il fréquenta beaucoup d'Alembert, Helvétius, Marmontel, Delille, Necker, etc. Les auteurs les plus célèbres de cette époque en ont souvent parlé dans leurs écrits (Marmontel, d'Alembert, Grimm). Nommé vice-roi de Sicile en 1780, il écrivit alors son Mémoire sur le commerce des grains. On fait un grand éloge de l'administration de Caraccioli. En 1786, il fut appelé au ministère des affaires étrangères et s'y maintint jusqu'à sa mort.

Auteur de : *Riflessioni sull' economia e l'estrazione de' frumenti della Sicilia fatte in occasione della carestia dell' indizione III*, 1784 e 1785. Selon Caraccioli, la circulation intérieure des grains doit toujours être libre; quant à l'exportation, il voudrait que l'on considérât la liberté comme l'état normal et habituel, tout en réservant à l'administration le droit de suspendre cette liberté dans certains lieux et dans certaines circonstances, quand cette mesure de prudence lui paraîtrait nécessaire.

CAREY (Henry-Charles) naquit à Philadelphie, le 15 décembre 1793. Son père, Mathieu Carey, Irlandais persécuté par le gouvernement anglais pour des écrits trop indépendants, s'était réfugié dans cette ville en 1784, y avait fondé un journal avec l'appui de La Fayette et, bientôt après, une maison de librairie qui est devenue l'une des plus importantes des États-Unis. Mathieu Carey s'occupa plus tard d'économie politique ; de 1819 à 1833, il publia contre l'abaissement des droits de douanes un nombre considérable de brochures qui l'ont fait classer parmi les apôtres du système protecteur dans le nouveau monde.

L'éducation d'Henry-Charles Carey fut plus pratique que classique; à dix ans, il faisait le commerce des livres à Baltimore; à quatorze, il créait à Raleigh une succursale de la maison de son père. Celui-ci lui confia, en 1821, la direction de ses affaires qui, à partir de ce moment, prirent une large extension. Exceptionnellement robuste, liseur insatiable, Carey parvint, au milieu de ses occupations commerciales, à acquérir une instruction étendue; il apprit l'allemand et le français, presque seul et assez bien pour se servir de cette dernière langue quand il voulait resserrer sa pensée. En 1835, il publia son premier écrit, l'*Essai sur le taux des salaires;* c'était un livre de début, inspiré par les *Leçons* de Senior. L'année suivante, il céda sa librairie à l'un de ses parents et embrassa définitivement la carrière d'économiste, qu'il poursuivit sans interruption jusqu'à l'âge de quatre-vingt-cinq ans.

Quoique Carey eût passé la quarantaine, il n'avait pas encore de principes arrêtés et cherchait sa voie ; il crut la trouver en reprenant dans une étude sur l'*Harmonie de la nature* une thèse analogue à celle des physiocrates et en s'efforçant de prouver que l'antagonisme entre le propriétaire et le fermier, comme entre le capitaliste et l'ouvrier, est la conséquence d'infractions aux lois naturelles. Mais une fois le livre imprimé, l'auteur n'en fut pas satisfait et en fit détruire l'édition, à l'exception de quelques exemplaires. Il reprit son sujet sous une autre forme dans les *Principes d'économie politique*, qu'il a publiés de 1837 à 1840 et qui renferment le premier exposé de sa théorie de la valeur et de la richesse.

A cette époque, on n'avait pas expliqué d'une manière satisfaisante le problème posé par J.-B. Say en ces termes : « Si la valeur des produits que possède une nation constitue la richesse de cette nation, comment cette nation devient-elle plus riche quand ses produits baissent de prix? » Carey fit observer que le but des efforts humains est de commander des services à la nature, qui donne tout gratuitement, à la condition pour l'homme d'opérer les transformations et les déplacements nécessaires. Plus ces transformations et ces déplacements sont pénibles, plus l'objet obtenu a de valeur aux yeux de celui qui le produit; l'idée de valeur est donc l'appréciation de la résistance à vaincre pour entrer en possession d'un objet désiré. Mais comme cette résistance diminue à mesure que l'humanité accroît son pouvoir de commander à la nature, la valeur des choses possédées décline avec le perfectionnement des instruments de production; la richesse, conclut Carey, n'est donc pas une somme de valeurs. Et l'auteur ajoute : Lorsqu'on achète un objet, ce que l'on paye au vendeur n'est pas le prix du travail que celui-ci a pu dépenser pour fabriquer l'objet, c'est le prix des efforts qu'on ferait soi-même pour commander des services identiques à la nature. La valeur est donc basée sur le *coût de reproduction ;* autrement dit, elle est la mesure de la résistance à vaincre pour commander à la nature, tandis que l'utilité est la mesure du pouvoir que l'homme possède pour exécuter ces commandements. Quant à la richesse, elle est une somme d'utilités ; elle croît, non lorsque les valeurs augmentent, mais lorsqu'elles diminuent avec l'amélioration des instruments de production.

Les termes dont s'est servi Carey, non seulement dans les *Principes d'économie politique*, mais dans ses écrits ultérieurs, sont ambigus; il semble considérer la valeur indépendamment de tout échange, d'abord comme une appréciation, puis comme une mesure, choses pourtant très différentes (V. VALEUR). Ce sont là des fautes que Bastiat a su éviter par son heureuse distinction entre l'utilité gratuite et l'utilité onéreuse. Mais l'économiste américain a jeté un jour nouveau sur les fondements de la science. L'idée du *travail épargné*, indiquée par beaucoup d'économistes, à commencer par Quesnay, sans qu'aucun d'eux en ait tiré un parti suffisant, allait servir désormais à expliquer les principaux phénomènes de la formation des richesses et à résoudre la question longtemps débattue des travaux productifs ou improductifs.

D'autres conclusions dignes d'attention, quoique trop optimistes, ont été tirées par Carey de ses prémisses, celle-ci par exemple : Tant que les instruments de production sont rudimentaires, la rémunération du capital reste très supérieure à celle du travail; lorsque la richesse s'accroît, le travail devient plus productif, le capital s'accumule plus aisément et la rémunération du premier de ces

éléments croît dans une proportion beaucoup plus forte que celle du second; c'est ce qui explique comment le progrès tend à établir l'égalité des conditions et avec elle l'harmonie des intérêts, chacun retirant un avantage des mesures qui facilitent l'accroissement de la richesse.

L'auteur des *Principes d'économie politique* avait alors une pleine confiance dans le bien résultant de la libre action des lois naturelles. Dans le second volume, où il examine la question des banques d'émission, il combat la réglementation comme un moyen d'assurer des bénéfices excessifs aux banques privilégiées, au lieu de prévenir les abus de la circulation fiduciaire; ailleurs, il se prononce nettement en faveur du libre échange, sans se croire lié à la protection par le souvenir de la campagne menée par son père contre l'abaissement des tarifs de douanes et que nous avons rappelée plus haut. Cette orthodoxie ne fut pas de longue durée.

Mêlé à de grandes affaires, Carey vit sa fortune menacée par la terrible crise qui sévit aux États-Unis de 1837 à 1842 et qui avait été précédée d'une tentative de liberté commerciale; les tarifs protecteurs, établis après la guerre avec l'Angleterre et aggravés en 1828, dans l'intérêt des manufacturiers du Nord, avaient été abaissés à la suite du mouvement provoqué par Henry Clay dans la Caroline du Sud et dans la Géorgie. La crise servit à justifier un retour à la protection; une amélioration se produisit dans les affaires après le relèvement des droits et, comme toujours, on ne manqua pas d'établir une corrélation entre les deux faits. Carey fut, avec la majorité du public américain, séduit par ces apparences. Il hésita pourtant, pendant plusieurs années, à se prononcer ouvertement; il ne le fit qu'après la mise en vigueur du tarif libéral de 1846, dans *le Passé, le Présent et le Futur*, le plus important de ses ouvrages. Le protectionnisme trouvait en lui, non un écrivain sans connaissances théoriques, comme l'avait été Mathieu Carey, mais un champion redoutable qui mettait une science et un talent réels au service d'une mauvaise cause.

Le nouveau converti commença par répudier les théories de la rente et de la population, alors admises par presque tous les économistes et alla jusqu'à prétendre qu'elles formaient la base de toutes les doctrines de l'école libérale. Rappelons rapidement le système qu'il opposa à celui de Ricardo.

L'humanité n'est parvenue à commander à la nature, qui la dominait tout d'abord, qu'en croissant en nombre et en augmentant la puissance de ses instruments. Obligée de demander des subsistances à la terre, elle a d'abord ramassé les fruits spontanés; puis elle a remué le sol aux endroits les plus faciles, dans les terrains légers, situés sur le flanc des coteaux. C'est beaucoup plus tard, quand la population est devenue plus dense, quand les instruments ont été perfectionnés, qu'elle a défriché le fond des vallées, où sont des terrains très fertiles, mais encombrés de grands arbres, couverts de marécages, et ne pouvant être mis en culture qu'avec beaucoup d'efforts et des voies de communication préalables. L'hypothèse de Ricardo, d'après laquelle la culture a commencé par les terres fertiles pour passer de proche en proche aux terres légères est manifestement fausse, ainsi que le prouvent les défrichements opérés successivement aux États-Unis. La rémunération des entrepreneurs de défrichements n'est d'ailleurs nullement basée sur la valeur du travail et du capital employés par eux à l'opération, mais sur la valeur du blé qu'ils produisent. Or, cette dernière valeur est réglée d'après ce qu'il en coûte aux cultivateurs existants pour produire du blé et l'apporter au marché. On ne peut donc pas dire avec Ricardo que les propriétaires des bonnes terres se font payer quelque chose pour les facultés naturelles et impérissables du sol. La vérité est que le revenu de tous les propriétaires diminue constamment avec le perfectionnement des instruments de production, puisqu'il faut continuellement moins d'efforts pour mettre en activité la même masse de puissance végétative. En somme, le revenu des propriétaires est soumis aux mêmes lois que les autres valeurs.

Cette réfutation est l'une des parties les plus originales de l'œuvre de Carey. En identifiant les phénomènes d'échange des produits de la terre, et de la terre elle-même, avec les autres phénomènes d'échange, l'économiste américain enlevait à la question de la rente la portée que lui attribuaient les socialistes. Tous les arguments sur lesquels il s'appuyait ne sont pas cependant concluants; ainsi, à l'hypothèse de Ricardo sur la formation historique de la culture, il en a substitué une autre plus conforme aux faits qui se passaient sous ses yeux, dans un pays neuf, où les terres fertiles étaient en quantité presque illimitée; mais il n'est nullement certain que cette hypothèse soit conforme à tous les faits et que les défrichements aient suivi le même ordre dans tous les temps et dans tous les lieux.

A l'égard du système de Malthus, Carey répondait: Le progrès n'existe que si les hommes sont nombreux; plus les masses s'accroissent, plus s'accroît le pouvoir d'association et de combinaison sans lequel l'humanité

ne serait rien. Le crédit, la production puissante, la division du travail ne se montrent que dans les pays très peuplés. En outre, avec l'augmentation de la population, l'ouvrier a, dans les objets produits, une part proportionnelle de plus en plus grande ; sa condition morale, intellectuelle et politique s'améliore. Loin d'être un mal, l'accroissement de la population est la source du progrès et du bien.

Ici, Carey confondait les effets de l'association avec ceux du nombre ; mais il témoignait d'une foi ardente dans la continuité du progrès ; c'est même là le caractère dominant de ses écrits, celui par lequel il se rapproche des économistes de l'école française.

Par quelle aberration a-t-il douté des effets bienfaisants de la liberté ? De ce que la richesse ne s'accroît que si les efforts dépensés pour vaincre les obstacles opposés par la nature à nos jouissances sont réduits de plus en plus, il a conclu qu'il était absurde à un pays producteur de coton, comme les Etats-Unis, de donner le coton aux Anglais pour que ces derniers le transportent chez eux, le transforment en tissus et le ramènent au lieu d'origine où ils le vendent aux producteurs primitifs grevé de transport inutiles. Il lui semble beaucoup plus simple de fabriquer les tissus chez soi, et il soutient que le système du libre échange n'a pu naître qu'en Angleterre, avec la préoccupation d'exploiter les habitants du reste du monde. D'après lui, tout abaissement de tarif de douanes aux États-Unis favorise l'émigration des capitaux et des bras vers l'ouest, où on les emploie à construire des routes, puis à mettre en culture de nouvelles terres ; la production du présent est ainsi sacrifiée à celle de l'avenir ; pendant ce temps, le producteur consomme sans produire ; le prix de toutes choses s'élève et un monopole est assuré aux trafiquants étrangers. Les tarifs producteurs obligent, au contraire, à produire sur place et à améliorer les instruments de production actuels ; les prix s'abaissent et la quantité d'efforts dépensés à payer les trafiquants diminue. La liberté commerciale, ruineuse pour l'Union, le serait également pour les nations autres que l'Angleterre ; elle ne pourra régner utilement dans le monde que le jour où tous les peuples se seront affranchis du joug des trafiquants de Londres et de Liverpool. Telle est la conclusion de Carey.

On comprend difficilement que ces sophismes, souvent répétés en Amérique et ailleurs, aient pu être avancés par l'un des promoteurs de la théorie du travail épargné. La diminution du prix du fret, beaucoup plus rapide et plus constante que celle du revenu des propriétaires, et l'énorme développement qu'a pris l'ouest des Etats-Unis, grâce aux défrichements effectués du temps de Carey, ont donné à ce dernier un éclatant démenti ; les tissus ne se font pas d'ailleurs avec du coton seulement, mais avec des machines, de la houille, des bras, des capitaux, du génie industriel ; et toute la question était de savoir si, ces instruments étant, surtout à cette époque, plus abondants en Angleterre que dans les autres pays, il n'était pas plus profitable à ces derniers d'acheter des services aux Anglais que de commander eux-mêmes des services à la nature.

L'étrange conversion de l'auteur du *Présent, du passé et du futur* ne peut uniquement s'expliquer par une illusion scientifique ; d'autres considérations ont pu y entrer pour quelque chose : motifs de parti, motifs personnels, patriotisme aveugle et jaloux. Au lendemain de la publication de *la Case de l'oncle Tom*, quand partout on réclamait l'abolition de l'esclavage, Carey répondit à une adresse émue des dames d'Angleterre à leurs sœurs d'Amérique par un volume dans lequel fut mis en regard du sort des nègres celui des esclaves blancs, victimes des trafiquants anglais : ouvriers en proie au paupérisme dans les grandes cités manufacturières, fermiers de l'Irlande, indigènes de l'Inde et de l'Australie. Des exagérations analogues se retrouvent dans les autres ouvrages de l'économiste américain. Esprit indépendant et élevé, mais impétueux et passionné, il traitait les questions sociales moins en savant qu'en polémiste et ne gardait aucune mesure quand il parlait de l'Angleterre qu'il détestait en sa double qualité d'Américain et de fils d'Irlandais. Il a déparé, par des diatribes de ce genre, des livres dont le titre promettait un pur exposé de doctrines et qui contiennent de belles pages, comme les *Principes de la science sociale*. Carey, par cet ouvrage, voulait étendre le champ des études économiques ; au lieu de se borner à examiner les lois de l'échange, au lieu de ne considérer que des produits, il voulait tout ramener à l'homme, but et objet de la science sociale. On regrette qu'il soit descendu de ces régions pour mettre sa puissance de conception et son influence au service des capitalistes du nord de l'Union.

Bastiat qui, sur la richesse, la rente, la population, a émis des idées très voisines de celles de Carey, n'a jamais oublié que la recherche des lois naturelles embrasse l'humanité tout entière. En admettant qu'il ait puisé quelque chose dans les œuvres de l'écrivain de Philadelphie, ainsi que celui-ci l'a soutenu, le but qu'il a poursuivi a été

tout autre que celui de son concurrent. Aussi les libres-échangistes de l'Amérique ont-ils pu opposer aux écrits protectionnistes de leur compatriote les œuvres de l'auteur des *Sophismes* et rappeler ainsi à Carey les doctrines qu'il avait indiquées lui-même, lorsqu'il croyait encore à la puissance harmonique des lois naturelles.

Carey répondit, et la polémique qu'il engagea contre le libre-échange absorba une grande partie de sa vie. Il s'en occupait encore quelques semaines avant que la mort vînt l'atteindre le 13 octobre 1879, à près de quatre-vingt-six ans, sans qu'il eût jamais connu ni la maladie ni les infirmités.

Citons de lui : *Essay on the Rate of wages* (Essai sur le taux des salaires), in-8, 1835. — *Principles of political economy*, 3 in-8, 1837-1840 (une partie du second volume a été publiée à part sous le titre : *The Credit system in France, Great Britain and the United States*, 1838). — *The Past, the Present and the Future* (Le passé, le présent et futur), in-8, 1848. — *Harmony of interests, agricultural, manufacturing and commercial* (Harmonie des intérêts agricoles, manufacturiers et commerciaux), in-8, 1850. — *Slave Trade domestic and foreign* (Commerce des esclaves au dedans et au dehors), in-12, 1853. — *Principles social of science*, 3 in-8, 1858-59. Traduit en français par MM. Saint-Germain Leduc et A. Planche, 3 in-8, 1861. Un abrégé de cet ouvrage a été publié en 1864 par miss Mac Kean sous le titre de : *Manual of social science*. — *The unity of Law; as exhibited in the relations of physical, social, mental and moral science* (L'unité de loi dans les sciences physiques, sociales, philosophiques et morales), in-8°, 1872.

Carey a publié en outre un très grand nombre de brochures et d'articles sur la protection, le crédit, la monnaie, l'esclavage, les chemins de fer. Les plus importants ont été réunis en volumes dans *Miscellaneous Works* (Mélanges), 2 in-8, et *Miscellaneous Papers on the National finances, the currency and other economic subjects* (Mélanges sur les finances nationales, le crédit et autres sujets économiques).

On trouve plusieurs lettres de Carey, adressées en français au « *Journal des Économistes* » de janvier, mai, juin 1851 et mars 1853.

G. Schelle.

CARRAZA (Alphonse), jurisconsulte ; vécut à Séville et ensuite à Madrid vers la fin du seizième siècle. On lui doit : *El ajustamiento y proporción de las modedas de oro, plata y cobre, y la reducción de estos matales á su debida estimación, son la regalia singular de España* (*Rapports entre les monnaies d'or, d'argent et de cuivre, et estimation de leur valeur selon la législation espagnole*). Madrid, 1628, 1 vol. — *Rogación al rey D. Felipe IV y á sus supremos consejos de justicia y estado en detestación de los grandes abusos en los trajos y adornos nuevamente introducidos en España.* (*Pétition au roi Philippe IV et à ses conseillers suprêmes de justice et d'État contre les grands abus relativement aux vêtements* (de femmes) *et aux ornements nouvellement introduits en Espagne*). Madrid, 1636, in-4. Le premier seul mérite d'être lu. Il est intéressant pour l'histoire monétaire.

CAVOUR (Camille Benso, comte de), second fils du marquis Michel et de la marquise Adèle, née de Sellon d'Allaman, naquit à Turin le 10 août 1810. Les Benso étaient une des plus anciennes familles de la république de Chieri (Piémont), investis dès le commencement du XIIIe siècle de plusieurs fiefs. Le marquisat de Cavour ne leur fut conféré toutefois qu'en 1649 par le duc de Savoie Charles Emmanuel II, en la personne de Michel Antoine Benso, seigneur de Santena.

Tous les témoignages dignes de foi ont constaté chez le comte Camille de Cavour et chez son frère aîné, le marquis Gustave, les signes très marqués de l'alliance entre les races piémontaise et genevoise, dont ils étaient les rejetons.

Camille de Cavour entra le 1er mai 1820 à l'Académie militaire de Turin et y révéla dès le premier jour une intelligence prompte, un caractère très décidé et un esprit pénétrant et porté à la réflexion. Mais il ne montra d'abord que peu de goût pour les études, sauf pour les mathématiques, pour lesquelles son professeur, le célèbre astronome Plana, lui reconnut très vite des aptitudes hors ligne.

Le marquis Michel de Cavour était entré de bonne heure dans l'intimité du prince de Carignan, plus tard roi sous le nom de Charles Albert. Cela valut à son fils le titre de page de la princesse. Cette distinction adjoignait, aux études et au service militaire de ces aspirants officiers, des devoirs de cour qui agréèrent peu à l'humeur très indépendante du jeune Camille. Aussi, en 1826, lorsque, son stage à l'Académie terminé, il put échanger le costume rouge des pages, qui ressemblait beaucoup à la livrée royale, contre l'uniforme de lieutenant du génie, en témoigna-t-il son allégresse en termes fort vifs. Ce furent les premiers germes de sa disgrâce auprès de Charles Albert.

De la correspondance et des cahiers de jeunesse, publiés par les soins de M. Domenico Berti, il résulte que, dès 1828, l'intel-

ligence de Cavour s'était orientée définitivement vers la politique et les questions économiques et sociales. Un esprit d'observation pénétrante et sévère, l'indépendance de jugement poussée souvent jusqu'à la hardiesse, le sentiment vivace de la liberté et un patriotisme ardent, caractérisent dès cette époque toutes les manifestations de sa pensée. De telles natures s'accommodent mal au métier des armes.

Sous le coup des émotions produites par la révolution de juillet 1830, la révolte des sentiments libéraux contre l'obscurantisme et les compressions de l'ancien régime était mal contenue. Bientôt les rigueurs de la discipline militaire, qui de l'agréable garnison de Gênes l'avaient fait reléguer au fort de Bard, dans la vallée d'Aòste, décidèrent le jeune lieutenant à quitter le service (novembre 1831).

Sous une monarchie absolue, comme celle du Piémont, la carrière politique exige une ductilité de caractère qui faisait défaut chez Camille de Cavour. Pourtant, homme d'action autant que de pensée, il ne pouvait se renfermer dans les études solitaires ou dans la pure recherche spéculative. C'était pour lui un besoin de trouver dans la vie réelle les occasions d'appliquer les connaissances scientifiques dont il enrichissait sans cesse son esprit, en les contrôlant, pour ainsi dire, par une méditation intense et continuelle des leçons de l'histoire, et par les observations positives que lui fournissaient l'économie et la statistique.

A défaut des emplois de gouvernement, son activité exubérante, sa passion de la chose publique, cherchaient leur essor dans toutes les voies demeurées ouvertes devant lui. Associations de bienfaisance, instruction populaire, administration d'une commune rurale, réforme des prisons, exploitations agricoles, entreprises de commerce, institutions de crédit, tout lui fut bon pour exercer les rares aptitudes d'un esprit à la fois toujours tendu vers le progrès et toujours contenu par la maturité précoce de son jugement et la méthode expérimentale qu'il apportait dans toutes ses recherches. Cavour a révélé de très bonne heure son amour pour le peuple par la préoccupation constante de ses besoins, la compassion pour ses souffrances, le respect de ses droits. Cette association de la charité, pour l'appeler par son nom chrétien, avec un esprit très sévère d'examen, l'a marqué au coin d'une singulière *modernité*. Elle a fait de lui un précurseur de cette politique qui, depuis, n'a cessé d'étendre son influence dans le monde, inspirée par le sentiment de l'humanité et éclairée par les lumières que la science ajoute chaque jour à l'étude de l'homme. C'est la part du vrai dans le socialisme, par conséquent, ce qu'il y a de vital et de fécond en lui.

A ses débuts comme écrivain, qui furent ceux d'un maître, il déclarait « qu'il ne faut pas prétendre que l'économie politique puisse ou doive aspirer à régler définitivement les mouvements du monde politique. Les principes qu'elle proclame, les faits qu'elle constate, les vérités qu'elle met en lumière, sont des éléments nécessaires de tous les problèmes que présente l'ordre social ; mais ce ne sont ni les seuls, ni les plus importants ; il en est d'un ordre infiniment supérieur...

« La richesse n'est point le seul but que l'humanité, réunie en société, doive poursuivre, ce s'est pas le seul mobile des nations et le soin de l'obtenir ne constitue pas la mission spéciale de leurs gouvernements. L'homme a constitué la société, non seulement pour satisfaire à ses besoins matériels, pour augmenter la masse de ses jouissances au moyen de l'accumulation des produits de l'industrie, mais surtout afin de pouvoir développer et perfectionner ses facultés morales et intellectuelles.

« L'économie politique ne doit donc pas prétendre exercer une domination absolue dans le monde d'ici-bas. Elle ne doit occuper que le second rang et n'être, en quelque sorte, que la sœur cadette des sciences et des arts qui déterminent les lois de l'intelligence et du développement moral des nations. »

Dans le premier de ses écrits sur les questions sociales : *De la taxe des pauvres en Angleterre, et de la charité légale*, Cavour a précisé cette notion des limites de l'économie politique en distinguant le « *droit* au travail », qu'il repousse comme un sophisme engendrant une chimère, et le *devoir* que la morale impose à l'homme de prêter secours à son semblable dans la misère.

Des résultats de la grande enquête anglaise de 1834 sur les effets de la *charité légale* — résultats qu'il expose et qu'il résume avec une clarté et une impartialité parfaites — il fit ressortir qu'une réglementation habile et une législation prévoyante arrivent à introduire une sage économie dans l'emploi des fonds alloués à l'assistance publique et à garantir suffisamment la probité dans l'administration. Mais l'esprit de bienfaisance sera toujours bien plus dans les mœurs que dans les lois et Cavour signale dans chacune des formes et catégories d'établissements les germes de décadence, de prévarication, de démoralisation, qui ne tardent pas à se développer, si la volonté, les moyens et la vertu font dé-

faut dans les hommes chargés de les diriger. Malgré l'admiration que lui fait éprouver l'accord de tous les partis dans les deux Chambres du Parlement pour sanctionner le bill de la réforme des lois sur les pauvres et sur les enfants illégitimes, un grand doute plane sur son esprit éminemment pratique. « L'avenir nous apprendra (telle fut sa conclusion) jusqu'à quel point on peut considérer comme résolu le grand problème qui consiste à secourir toutes les misères réelles sans fomenter la paresse et l'imprévoyance par ces mêmes secours que l'on destine à soulager l'indigence ». On chercherait en vain, dans tout ce que le comte de Cavour a dit ou écrit depuis lors, un témoignage que cet avenir, en devenant le présent et le passé, lui ait apporté la réponse attendue. Ce ne fut pourtant point chez lui faute d'intérêt pour les classes déshéritées; bien loin de là, il ne cessa jamais de s'occuper de leur sort. Le 11 et le 17 mars 1848, à la veille et au lendemain de la proclamation de la constitution piémontaise, au plus fort des luttes politiques auxquelles il prenait une part si active, il dissertait dans son journal *il Risorgimento* sur les *problèmes économiques et leurs rapports avec le sort des classes populaires.*

Dans l'*Essai sur le paupérisme* en Angleterre, c'était le moraliste humanitaire qui se révélait à côté de l'économiste. Le politique se mit en tiers dans les *Considérations sur l'état de l'Irlande et son avenir* (Bibliothèque universelle de Genève, 1844). Cavour avait mis largement à profit ses voyages en Angleterre; car, quelque respect qu'il eût pour la science écrite, quand il traitait lui-même un sujet sur lequel il entendait arriver à des conclusions pratiques, il voulait se rendre compte sur les lieux des phénomènes qui contredisaient ses théories ou en encourageaient l'application. L'essai sur l'Irlande débute par un exposé historique dont les juges les plus compétents ont reconnu l'exactitude. Quel que fût alors le prestige d'O'Connell réclamant le rappel de l'union au nom d'une population fanatisée par une longue oppression, Cavour n'hésitait pas à prédire que cette agitation demeurerait stérile. Il pressentait que le triomphe prochain des idées libérales apporterait le remède aux querelles religieuses qui envenimaient si profondément le conflit entre les *Iles sœurs*. Mais il allait droit au nœud du problème, à la question agraire. « Si la loi civile n'entravait pas la mutation des propriétés, cette transformation aurait lieu plus rapidement peut-être que l'on n'est porté à le croire. Il faudrait faciliter les actes que la vente et le partage des biens exigent en ce moment; ce sont là, il est vrai, des mesures fort graves pour des Anglais, qui les considéreraient presque comme des expédients révolutionnaires. Toutefois, je crois pouvoir affirmer que, même sous le rapport de l'amélioration des lois civiles, l'Irlande a plus à espérer du parlement de la Grande-Bretagne que d'un parlement exclusivement national. » Lorsque, quarante ans plus tard, la question irlandaise est devenue la cause des plus vives alarmes pour l'Angleterre, on a entendu M. Goschen, l'éminent chancelier de l'Echiquier, invoquer, après bien d'autres politiques et publicistes, les opinions de Cavour, comme de l'homme d'État qui avait suggéré les remèdes les plus appropriés.

Les mêmes qualités se retrouvent dans l'*Essai sur la législation anglaise sur le commerce des céréales* (Biblioth. de Genève, 1845) sur les *Chemins de fer en Italie* (Revue nouvelle, 1847) et sur l'*Influence de la politique commerciale de l'Angleterre dans le monde économique* (dans la Revue italienne l'*Antologia*, Turin, 1847).

Ces écrits suffisent pour montrer dans C. de Cavour l'étoffe d'un écrivain, bien qu'on n'y trouve pas plus que dans son œuvre de journaliste et de parlementaire les traces d'une culture classique. Sauf l'allusion au rôle des ordres religieux au moyen âge, qui se trouve dans un de ses discours sur la suppression de certains couvents en Italie, ses citations historiques ne remontent pas au delà de la Renaissance et de la Réforme. Il disait que son éducation littéraire avait été singulièrement négligée sous certains rapports et que de toutes les sciences morales il n'y en avait qu'une qu'il eût étudiée à fond, c'était l'économie politique. Il se récusait à toute œuvre d'imagination, se restreignant aux matières de pur raisonnement. Il aurait pu ajouter avec moins de modestie qu'il excellait dans l'exposition des faits sur lesquels ses raisonnements devaient reposer.

On voit, par les notes écrites dans ses carnets intimes au courant de ses ouvrages et de ses lectures, que le comte de Cavour n'a jamais fait grand cas des livres où il ne trouvait pas des notions sûres et précises, des argumentations solides, partant de principes établis scientifiquement pour aboutir à des conclusions évidentes et pratiques.

Surtout quand il s'agissait de la politique et de l'administration ou des finances, il se méfiait des fleurs de la rhétorique, qu'il soupçonnait devoir servir le plus souvent à cacher le vide ou à dissimuler les écarts de la pensée. Il avait suivi à Genève les cours de Cherbuliez, à Paris ceux de Rossi, de Wolowski, de Michel Chevalier; toutefois, parmi

les économistes, Bastiat était son maître préféré. Mais, à des convictions très arrêtées sur les lois scientifiques qui règlent la production et la distribution des richesses, il alliait des vues très perspicaces sur la réalité des faits à laquelle il convenait d'adapter la législation positive et la conduite du gouvernement.

Cavour n'a pas fondé de *doctrine économique* qui lui fût particulière ; *l'économie politique* ne le compte pas parmi ses docteurs; mais, dans la mesure où les lois scientifiques peuvent être appliquées à la vie réelle des peuples, elle a eu peu de champions qui l'aient égalé, comme l'a dit M. Domenico Berti (*Il Conte di Cavour avanti il* 1848; Roma, Voghera, 1886). Cavour possédait à un haut degré les deux facultés maîtresses des hommes de génie, c'est-à-dire l'observation exacte et profonde des faits et la puissance de remonter, de ces faits mêmes, aux idées générales. C'est par là qu'on peut l'appeler un *économiste de gouvernement.* Il eut enfin la sûreté de jugement et le sens très fin et très précis de la réalité, qui le faisaient redescendre, sans dévier, des idées générales à leurs applications politiques ou législatives. Aucun peut-être ne l'a surpassé dans le grand art de conduire les hommes, si l'on tient compte des milieux dans lesquels il a opéré et des moyens très restreints que pouvait lui fournir le petit État dont il avait le gouvernement et dont il fit en dix ans, de 1852 à 1861, ce royaume d'Italie, « entrevu dans les rêves prophétiques de sa puissance ».

Avant d'être ministre, en avril 1850, le comte de Cavour s'était prononcé dans le parlement en faveur de la liberté du commerce. Il aurait voulu inaugurer la réforme par l'abolition des droits différentiels et, sans se préoccuper de la réciprocité de la part des gouvernements étrangers, auxquels tout au plus demandait-il quelques amendements dans les tarifs. « Le salut économique du pays, disait-il, dépend de l'adoption de la politique la plus large en cette matière ».

Quand, plus tard, le moment fut venu d'entrer dans une réforme générale du régime douanier, il comprit la nécessité de négocier des traités séparés avec les autres États. « Le gouvernement du roi professe en fait de commerce, dit-il, des principes très libéraux; il est, en théorie du moins, libre-échangiste. Toutefois, il croit devoir procéder dans l'application de ces principes avec une certaine prudence et beaucoup de mesure, afin d'amener, non le bouleversement, mais la transformation de notre système économique. C'est pourquoi il a pensé que, pour certains articles principaux de notre tarif, la réforme devait s'opérer plutôt en vertu de traités de commerce que par des dispositions générales.

Il n'avait pas craint de dévoiler son plan ; En effet, il négocia, conclut et fit adopter par les Chambres les traités avec la France, l'Angleterre et la Belgique. Et c'est dans ses nombreux discours sur ce sujet qu'il montra tour à tour la fermeté de ses convictions et la souplesse de ses aptitudes politiques.

Au cours d'un de ces débats financiers, le comte de Cavour eut à se prononcer au sujet de la question sociale. Il l'aborda en homme qui l'avait étudiée depuis de longues années. En effet, dès l'âge de vingt-quatre ans, il préparait un ouvrage sur *les conditions des classes ouvrières.* Les travailleurs et les pauvres l'intéressaient autrement que les rentiers et les heureux. Dans les événements de France en 1848 il avait suivi d'un œil attentif, au milieu des utopies orageuses des communistes, les progrès que faisaient les doctrines des socialistes, moins chimériques mais plus dangereuses. Le *demi-socialisme*, comme on disait alors, le *socialisme de la chaire* ou *socialisme d'État*, comme on dit aujourd'hui, lui inspirait d'autant plus d'inquiétude que ses aspirations humanitaires et sa modération relative séduisaient davantage les hommes politiques. Mais, selon sa coutume de ne reculer devant aucun des problèmes dont l'ordre public, le bien-être social et les vicissitudes de la politique imposaient la solution : « Il faut, disait-il, à ces idées opposer des idées meilleures. Sans doute pour quelque temps les canons et les baïonnettes pourront garder l'ordre matériel. Mais, une fois que ces théories auront gagné les sphères des intelligences, nous obtiendrons aussi la victoire dans l'ordre politique et économique. »

Envisageant dans le protectionnisme le plus puissant allié du socialisme, il entendait opposer à l'un et à l'autre la liberté; non pas une liberté passive et nonchalante, mais la liberté *de faire*, plus que de *laisser faire*, la liberté de vivre, non celle de dormir. Le Piémont répondit à cet appel de Cavour et n'eut pas à la regretter. « Déjà, en 1854, on pouvait constater que s'il était resté des victimes sur le champ de bataille économique, l'ensemble de la nation avait continué dans la voie du progrès ».

Sans négliger les questions de cet ordre, il n'est pas étonnant qu'elles soient passées au second plan pour M. de Cavour quand eut sonné l'heure de la lutte suprême où devaient triompher — et s'épuiser, hélas! — toutes les puissances de son âme de patriote et tout son génie d'homme d'État.

La biographie de Cavour n'est pas à faire, elle se confond avec l'histoire du siècle. Le

tribut le plus digne qu'on puisse rendre ici à sa mémoire est de rappeler les paroles du patriote Pecchio que le comte avait inscrites autrefois sur ses cahiers d'études. *L'économie politique est en quelque sorte la science du patriotisme.* Nul, en effet, plus que Cavour n'a allié à l'accomplissement de tous les préceptes de cette science le souci de la grandeur de son pays et le culte de cette liberté virile qui, seule, peut en assurer l'indépendance et la prospérité.

Lorsqu'il mourut, le 6 juin 1861, l'unité nationale n'était pas achevée, mais c'est en suivant la route tracée par lui, que l'Italie est rentrée enfin dans la pleine possession d'elle-même à Venise et à Rome.

Ceux qui voudraient avoir des notions plus complètes de la part qui revient à Cavour dans l'avancement des problèmes politiques et sociaux qui travaillent la démocratie moderne, auraient à consulter toute une bibliothèque. Ses discours parlementaires, publiés par ordre de la Chambre, remplissent à eux seuls 10 volumes de grand format. M. L. Chiala a recueilli avec beaucoup de soin sa Correspondance (5 vol. Roux et Favale, éd., Turin 1884-86). Enfin, dans un livre intitulé : *La sapienza politica del conte di Cavour e del principe di Bismarck* (Turin, Roux et Favale) l'auteur, M. Mariotti, a mis en regard, disposées par ordre alphabétique des matières, les opinions des deux hommes d'État qui tiennent sans contredit la première place dans les événements de notre époque, et qui, comme on l'a dit, « rarement égalés, jamais dépassés », ont atteint par les moyens les plus différents les mêmes résultats, l'unité et la grandeur de leur pays.

ALFIERI.

CÉRÉALES.

SOMMAIRE

I. DÉFINITION ET ORIGINE.

Aliments principaux d'un grand nombre de peuples, les céréales jouent un rôle considérable dans l'économie des sociétés. Cependant on n'est d'accord ni sur le nombre des végétaux qu'il convient de ranger sous cette dénomination, ni sur leur origine. On désigne communément sous le nom de céréales le froment, l'épeautre, le seigle, l'orge et l'avoine; mais quelques auteurs appliquent aussi ce nom générique au riz, au maïs, au millet et au sarrasin. Selon les plus anciens monuments de l'histoire égyptienne, c'est près de Nysa ou Bethsané, dans la vallée du Jourdain, qu'Isis et Osiris trouvèrent à l'état sauvage le blé, l'orge et la vigne. Osiris découvrit la vigne et Isis le blé. « C'est à Nysa, dit Diodore de Sicile, qu'Isis trouva le blé et l'orge croissant au hasard parmi les autres plantes, mais inconnus aux hommes. » C'est aussi dans la Palestine que, selon la Genèse, les céréales ont été découvertes et que l'agriculture a commencé. — Quelle que soit, du reste, la patrie des céréales, c'est-à-dire la contrée où elles croissaient et se multipliaient naturellement sans le secours de la culture, elles sont connues depuis plusieurs milliers d'années. On a retrouvé dans les tombeaux de la Thèbes égyptienne du blé et même du pain; ce blé et ce pain, qui ont trente ou quarante siècles d'existence, attestent encore que l'espèce n'a point changé.

Lorsqu'Isis en Égypte, Cérès et Triptolème dans la Grèce, eurent découvert les procédés artificiels de la culture du blé, les populations jusqu'alors errantes, en quête d'une subsistance précaire, se fixèrent sur le sol et la civilisation prit naissance avec l'agriculture. Nous ne suivrons point le développement de la production agricole, ni les phénomènes économiques auxquels cette branche de la production générale a donné lieu (V. AGRICULTURE, ESCLAVAGE, FERMAGE, RENTE DE LA TERRE). Nous nous bornerons à examiner spécialement les faits qui concernent le commerce des céréales et les législations diverses auxquelles ce commerce a été assujetti.

II. COMMERCE ET LÉGISLATION DANS L'ANTIQUITÉ.

Dans l'antiquité, le commerce des céréales était peu étendu; la difficulté des communications, l'insécurité des routes de terre et de mer apportaient alors des obstacles presque insurmontables au transport des denrées encombrantes. La plupart des substances alimentaires se consommaient sur les lieux mêmes de la production. Sous la domination romaine, l'Italie commença à tirer des quan-

tités de blé assez considérables de l'Égypte et de la Sicile. Mais ces blés étaient, en grande partie, apportés à Rome à titre de tribut et on les distribuait gratuitement au peuple souverain. Ce fut en l'an de Rome 629 que Caïus Gracchus obtint une loi sur les céréales (*lex frumentaria*) pour faire distribuer aux citoyens pauvres du blé presque gratuitement, c'est-à-dire à raison de 5/6es d'as le modius, pesant 13 1/2 de nos livres[1]. Cette loi, dont les bons esprits du temps, Cicéron, Salluste, Jules César, Auguste, ont aperçu et déploré les inconvénients, subsista cependant jusqu'à la chute de l'empire romain ; elle fut motivée et en quelque sorte nécessitée par l'extension de la culture par les bras esclaves. Avant la dictature de César (an 705 de Rome), 320,000 citoyens romains sur 450,000 recevaient des distributions gratuites de vivres, sans parler de la sportule que les clients allaient mendier à la porte des riches patriciens. César réduisit à 150,000 le nombre des bénéficiaires de la loi de Caïus Gracchus, mais cette mesure rigoureuse ne put être longtemps maintenue. Il fallait bien donner la subsistance à cette foule de citoyens besoigneux qui n'avaient pour occupations que la politique et la guerre. Le peuple romain gouvernait le monde ; ne fallait-il pas que le monde nourrît le peuple romain? La Sicile fournissait une bonne partie des blés nécessaires aux distributions gratuites. On y prélevait une dîme sur une partie des terres cultivées en blé ; en l'an 682 de Rome, cette dîme fournissait 3,000,000 modii de blé. Une autre portion des terres cultivées en céréales n'était point soumise à la dîme, mais ses propriétaires étaient forcés de vendre et de conduire chaque année à Rome, à leurs frais, 800,000 modii de blé, dont le prix était taxé à 4 sesterces (fr. 1,12) le modius. La répartition de cette vente forcée se faisait entre tous les propriétaires qui jouissaient de l'exemption des dîmes ou des tributs. M. Dureau de la Malle évalue à 50,000 le nombre des citoyens romains qui trouvaient dans les blés de Sicile un aliment gratuit. Les autres provinces à blé fournissaient de même leurs contingents. Ces distributions gratuites ne manquèrent pas de devenir funestes à l'agriculture de la campagne romaine, qui ne trouvait plus de marché pour ses céréales. « Il devint absolument impossible, dit M. de Sismondi, aux petits propriétaires de se maintenir autour de Rome, et tout le reste des petits héritages fut vendu aux riches. L'abandon de l'agriculture s'étendit de proche en proche. La vraie patrie des Romains, l'Italie centrale, comme elle avait à peine achevé la conquête du monde, n'avait plus de population agricole. Dans les campagnes, on ne trouvait point de paysans pour recruter les légions, point de guérets pour les nourrir. De vastes pâturages, où quelques bergers esclaves conduisaient des milliers de bêtes à cornes, remplaçaient les nations qui avaient apprêté de nouveaux triomphes à la république romaine[1]. »

Sous cette double influence de l'esclavage et des distributions gratuites, les famines se multiplièrent en Italie ; il y en eut de terribles sous Auguste et sous Tibère ; on cite surtout celle de l'an 759 de Rome. Tibère fixa un *maximum* pour le prix du blé vendu au peuple et il accorda aux marchands, à titre d'indemnité, deux sesterces en sus par modius. Ces deux sesterces étaient fournis par le trésor public. Plus tard, Dioclétien imagina d'établir un maximum sur la plupart des denrées de consommation ; mais comme ce maximum était fixé trop bas, les marchands cessèrent de vendre, les producteurs renoncèrent à produire, et une disette générale fut la conséquence de cette mesure anti-économique. En l'an 363 de J.-C., l'empereur Julien fit de nouveau, à Antioche, l'expérience du maximum, unie à celle des distributions gratuites. « Il adopta, dit Gibbon, l'expédient dangereux et meurtrier de fixer la valeur du blé, qu'il ordonna, dans un temps de disette, de vendre à un prix qu'on n'avait guère connu dans les années les plus abondantes ; et pour fortifier ses lois de son exemple, il envoya au marché 420,000 *modii* ou mesures, qu'il fit venir des greniers d'Hiérapolis, de Chalcis et même de l'Égypte. Il n'était pas difficile de prévoir les suites de cette opération et l'on ne tarda pas à les sentir. Les propriétaires ou les marchands cessèrent d'approvisionner la ville, et le peu de grains que l'on y amena se vendit au-dessus du prix fixé[2]. » Cette nouvelle leçon, que la nature des choses donnait à des législateurs ignorants, devait être, comme on le verra, suivie encore de beaucoup d'autres (V. COMMERCE DE L'ALIMENTATION).

Après la chute de l'Empire romain, le commerce des céréales fut plus restreint encore qu'il ne l'avait été dans l'antiquité. L'Europe se trouvait alors morcelée en une multitude de petits États, dont les souverains s'arrogeaient le droit de taxer ou d'entraver à leur guise les transactions commerciales. Lorsqu'une spéculation leur paraissait avan-

1. Dureau de la Malle, *[illegible]*, t. II, p. 307.

1. S. de Sismondi, *[illegible]*, t. [illegible], p. [illegible].

2. Ed. Gibbon, *[illegible]*, chap. [illegible].

tageuse, ils ne manquaient pas non plus de l'exécuter pour leur propre compte. En 524, dit l'historien Cassiodore, Théodoric, roi d'Italie, ordonna à tous les magistrats des provinces de faire charger de grains les vaisseaux de l'État et de les expédier en France, où sévissait une famine. « Vous en avez, lui écrivait-il, au delà de ce qui vous est nécessaire, et en le menant à des gens qui sont dans la disette, vous leur vendrez au prix que vous voudrez. Quand on négocie avec ceux qui sont rassasiés, c'est un combat perpétuel : ils veulent tout avoir à leur mot ; mais menez des vivres à ceux qui ont faim, ils les achètent sans marchander[1]. » On voit que ce barbare n'entendait pas trop mal le commerce.

III. COMMERCE ET LÉGISLATION EN FRANCE.

1. Sous la monarchie.

En France, les baillis et les sénéchaux s'étaient, dès l'origine, arrogé le droit de défendre ou de permettre, chacun dans son ressort, la sortie des blés et des autres marchandises. Ils abusaient fréquemment de ce pouvoir arbitraire, soit en retenant les blés pendant que la disette sévissait dans les provinces voisines, soit en vendant à quelques particuliers le privilège exclusif d'exportation. Les marchands privilégiés étaient naturellement devenus odieux au peuple. Les jurisconsultes, qui partageaient à leur égard les ressentiments populaires, les désignaient sous toutes sortes de noms injurieux, tels que « dardanarii (de Dardanus, fameux magicien qui pouvait, assurait-on, amener à son gré l'abondance ou la disette), pantopolæ, pantometaboli, sitocapeli, cociatores, cociones, sive coquini, ariblatores, directarii, æruscatores, annonæ flagellatores ». On leur imputait presque toujours les maux de la disette. Quelquefois aussi on en accusait les démons. Dans une disette qui eut lieu du temps de Charlemagne, le bruit se répandit que les démons avaient dévoré la récolte de l'année et que l'on avait entendu leurs voix qui signalaient les vices du temps. Charlemagne ordonna alors de faire rentrer exactement les dîmes pour apaiser la colère du ciel[2]. Charlemagne défendit aussi l'exportation des blés, et taxa le prix du pain et du froment. Lorsque la féodalité commença à s'affaiblir, les rois s'efforcèrent d'enlever aux seigneurs ou à leurs délégués le droit de réglementer le commerce des grains. A son retour de la terre sainte, saint Louis fit un règlement général « pour réformer les abus du commerce des blés ». Un article de ce règlement portait que les baillis et sénéchaux ne défendraient point les transports du blé, du vin et des autres marchandises hors de leur territoire, si ce n'est en cas de grande nécessité « et que cela soit jugé nécessaire par un bon et sage conseil non suspect ; qu'après avoir fait ces défenses, elles ne seront révoquées que par un semblable conseil, et que, tant qu'elles subsisteront, ils n'en exempteront personne par grâce ou faveur[1] ». Bientôt les gouverneurs des provinces contestèrent absolument aux sénéchaux le droit de permettre ou d'interdire l'exportation dans leurs ressorts ; mais, à défaut des seigneurs et de leurs délégués, les municipalités et les parlements continuèrent d'intervenir fréquemment dans le commerce des grains.

Les règlements du roi de France concernant les blés nous donnent une idée de ce que pouvaient être ceux des sénéchaux et des baillis et nous expliquent en même temps l'état précaire des approvisionnement pendant toute la durée de la monarchie. Voici un aperçu chronologique de cette législation. — Sous Philippe le Bel, en 1304, année de disette, un recensement général des grains fut ordonné. A la suite de ce recensement, le blé fut taxé à un maximum de 20 sous le setier, mesure de Paris. Mais les marchands ayant alors resserré leurs grains et la disette s'étant accrue, l'ordonnance fut révoquée. On se borna à enjoindre aux laboureurs et aux marchands de ne garder que les quantités nécessaires à leur alimentation, et de porter le reste au marché. Défense fut faite en même temps à tout marchand de revendre du blé à un autre marchand. Défense fut faite encore d'enlever de Paris les grains qui y étaient apportés. En 1391, le système règlementaire se perfectionnant, on ajouta aux interdictions précédentes la défense d'acheter en dehors des marchés. En 1418, apparaît une nouvelle tentative de maximum : le prix du froment fut fixé à 72 sous parisis le setier, mesure de Paris ; le méteil à 60 sous, le seigle à 48 sous ; mais les marchands ayant représenté que ces prix ne couvraient pas leurs frais, que les provinces étaient pleines de soldats et de malandrins qui arrêtaient et rançonnaient les convois, on éleva le maximum : pour le froment, à 5 écus d'or ; pour le méteil, à 72 sous, et pour le seigle, à 54. Il est presque superflu d'ajouter que la disette n'en continua pas moins. En 1430, nouveau maximum : le froment est tarifié à 62 sous, et le petit blé à 54. Le pain est taxé en proportion. En 1436, autre année de disette : on défend à Paris de faire des échaudés, des brioches et du pain blanc. Les boulangers sont invités à ne plus cuire

1. Cassiodore, liv. IV, ep. [illegible].
2. Capitulaire [illegible], col. [illegible], année [illegible].

1. [illegible] par Delamare, t. II, p. 918.

que deux espèces de pain. En 1531 (ordonnance du 28 octobre), les défenses d'acheter ailleurs que dans les marchés sont renouvelées sous des peines sévères; les considérants de l'édit valent la peine d'être cités :

« Comme nous avons esté avertis et informés que plusieurs personnages, par avarice et rapacité, non ayans Dieu, charité, ni le salut de leurs âmes devant leurs yeux, ont acheté grande quantité de tous bleds, les uns devant la cueillette et estant encore en verdure sur les champs; et les autres du populaire hors du marché et en leurs maisons pour mettre en grenier pour iceux vendre à leur plaisir et volonté, lorsqu'ils verront le peuple estre en nécessité. A cause de quoy, ainsi que notoirement se peut voir et connoistre, le bled s'est enchéri grandement et le peuple en a grande faute à nostre grand regret et déplaisir, lequel de tout nostre cœur et désir voulons soulager, supporter et faire vivre en paix, et empêcher que par tels moyens iniques et pervers ne soient travaillés et mis en nécessité... »

Ce langage atteste que les marchands de grains étaient aussi mal vus par le souverain que par le peuple. Bientôt on les soumit à des règlements plus sévères encore. Par un édit de 1587, édit inspiré par le chancelier de L'Hospital et renouvelé en 1577, il est expressément défendu aux laboureurs, personnes nobles, officiers du roi, principaux officiers des villes, de faire le commerce des grains. Par le même édit, ceux qui se livraient à ce commerce étaient astreints à se faire enregistrer aux greffes royaux des lieux de leur domicile, sous peine d'amende et de confiscation des grains. Dans le siècle suivant, la règlementation fait de nouveaux progrès. En 1621, le lieutenant civil publie une ordonnance spéciale pour la police des grains à Paris. Il ordonne à toutes personnes qui voudront se livrer à ce commerce de faire enregistrer leurs noms et demeures au greffe du Châtelet; de déclarer le lieu et la quantité de leurs achats; de mener leurs grains au marché deux fois par mois au moins. Quant aux marchands forains, ils sont tenus de vendre leurs grains eux-mêmes, ou de se faire remplacer par des gens de leur famille. On leur accordait trois jours pour les vendre. Dans cet intervalle, ils en fixaient le prix et, ce prix une fois fixé, ils ne pouvaient plus l'augmenter. Si les grains n'étaient point vendus le troisième jour, on les mettait au rabais. Défense expresse était faite aux marchands, soit de les remporter, soit de les mettre en dépôt à Paris. Défense était faite en outre à tous marchands d'acheter des grains dans un rayon de dix lieues autour de Paris. D'un autre côté, les boulangers de Paris ne pouvaient aller faire leurs achats qu'à une distance de huit lieues. Il y avait, de la sorte, trois zones d'achats, du moins sur le papier. En dedans du rayon de huit lieues, les laboureurs ou les propriétaires ne pouvant s'aboucher avec les marchands, venaient apporter eux-mêmes leurs blés au marché. Les boulangers achetaient ou étaient censés acheter directement entre huit et dix lieues; plus loin, les marchands étaient libres de commencer leurs opérations. Cette réglementation compliquée avait pour objet de mieux assurer l'approvisionnement de la capitale et, comme bien on suppose, elle produisait un résultat tout opposé : Paris était l'endroit de France où les disettes étaient le plus fréquentes. — En 1629, les parlements de Bretagne et de Normandie défendirent de transporter des grains hors de leurs ressorts. Tous les marchands se portèrent dans la Beauce, l'Ile-de-France, le Vexin, le Valois, la Picardie et la Brie, qu'ils épuisèrent par leurs achats. L'approvisionnement de Paris se trouva compromis. Une assemblée générale de police eut lieu. On peut voir dans le *Traité de la Police* de Delamare le compte rendu de la séance de cette assemblée. Les opinions les plus réglementaires y dominèrent. A la suite de cette séance, une ordonnance fut rendue pour autoriser des commissaires à aller rechercher à Noyon, à Compiègne, à Soissons, les blés appartenant aux marchands de Paris. Il était enjoint à ceux-ci de conduire leurs blés à Paris, dans la quinzaine, sous peine de confiscation. C'est le système des réquisitions dont la Révolution devait faire plus tard un si ample usage. En 1660, 61 et 62, années de disette, les ordonnances relatives au commerce des grains se multiplièrent. Le parlement interdit notamment, sous des peines sévères, les coalitions ou associations pour l'achat et la vente des blés. En 1662, le roi fit acheter pour 2 millions de blés dans les ports de la Baltique. Ces blés furent distribués dans Paris à raison d'un setier pour chaque famille pauvre, à 26 livres le setier, tandis que le prix du commerce était de 30 livres. Des disettes terribles signalèrent la fin de ce siècle et, comme toujours, elles donnèrent occasion de renforcer encore le régime réglementaire. En 1692 et 93, on ordonna aux propriétaires ou fermiers d'ensemencer leurs terres, faute de quoi il était permis à toute personne étrangère de les ensemencer et de jouir de la récolte sans payer aucun fermage. On renouvelait encore l'obligation imposée aux marchands forains de vendre en personne leurs grains, et l'on motivait cette obligation d'une manière assez curieuse et originale :

Il leur est défendu sous de grosses peines d'y employer aucuns facteurs ou commissionnaires. Ainsi les marchands de la ville et les forains se rencontrent ensemble sur les mêmes ports ou dans les mêmes marchés, les forains, toujours pressés de retourner à leur commerce ou à leurs affaires, lâchent la main, vendent à meilleur marché... Cela sert encore à entrenir l'abondance, car plus tôt le marchand forain a débité ses grains, plus tôt il s'en retourne et en amène d'autres [1]. »

Ainsi vexés, les marchands forains finirent par confier aux marchands de la ville la vente de leurs denrées ; en sorte que la concurrence qui existait entre les deux classes de marchands, à l'avantage des consommateurs, disparut tout à fait. En 1699, nouvelle famine et nouvel édit renouvelant et augmentant tous les règlements antérieurs. Le commerce des blés fut interdit de province à province. Mais ces mesures déplorables ne firent qu'accroître le mal, et nous voyons dans Vauban que les populations se trouvèrent alors réduites aux dernières extrémités. En 1709, nouvelle famine plus terrible qu'aucune des précédentes ; la plus grande partie des blés furent gelés dans les sillons ; on aurait pu cependant remédier au mal ; mais l'autorité, qui ordonnait naguère d'ensemencer les champs demeurés en friche, défendit, cette fois, de renouveler les semis et la famine devint inévitable. « On crut d'abord, dit M. Joly de Fleury avocat général au parlement, qui a laissé à cet égard une note pleine d'intérêt, on crut que le blé repousserait et l'on défendit de retourner les terres semées en blé pour y mettre de l'orge ; mais enfin le printemps étant venu, on connut qu'il n'y avait aucune ressource pour le blé que dans quelques provinces, telles que la basse Bretagne, la basse Normandie, la Guyenne où, le pays étant fort couvert, les neiges avaient résisté au vent et les terres en étaient demeurées chargées. Dans le Perche et le Maine, il y eut aussi un quart d'année, et dans quelques autres provinces ; mais dans toutes les plaines, l'Ile-de-France, la Beauce et les principales provinces furent tout à fait stériles, en sorte que le blé, qui avait valu l'année dernière 8 et 10 francs le setier, monta au mois de juillet à 55 francs. Quand on vit la stérilité, on permit, aux mois d'avril et de mars, de semer des menus grains. Quelques précautions que l'on prît, l'orge fut vendu jusqu'à 60 francs le setier. On les sema autant que l'on put ; mais jusqu'à la récolte de l'orge, la misère fut à un point excessif, le blé étant monté à un prix exorbitant et la guerre désolant les peuples par les dépenses qu'il fallait prendre sur eux. »

A ces règlements établis communément en temps de disette, mais qui étaient fréquemment renouvelés, il faut joindre la défense de brasser de la bière et de la cervoise dans les mauvaises années. Nous trouvons à ce sujet des édits de 1263, 1416, 1482 et même de 1693. Par ce dernier édit, il fut défendu de brasser des bières blanches et doubles, de distiller des eaux-de-vie de grains, sous peine de confiscation et de 3,000 francs d'amende. Le tiers des grains confisqués appartenait au dénonciateur et les deux tiers aux pauvres.

Venait enfin une législation extrêmement compliquée et variable sur les exportations. Quant aux importations, on ne songeait pas encore à les interdire. L'état d'avilissement et d'oppression où se trouvait l'agriculture, joint aux obstacles de toute nature qui entravaient la circulation et le commerce des blés, les rendaient insignifiantes. Souvent même on les sollicitait par des gratifications et par des primes. En revanche, les exportations étaient réglementées et taxées depuis un temps immémorial. Désignées sous le nom de *traites foraines*, elles se trouvaient déjà soumises à un droit sous les rois de la première race. En 1488, Charles VIII fixa ce droit à 6 deniers pour livre du prix des denrées qui se tiraient du diocèse de Paris, et à un sou pour celles qui se prenaient ailleurs. François Ier le régla à un écu d'or le tonneau. L'écu était une pièce d'or à vingt-trois carats du poids de 71 1/6 au marc. Il valait, en ce temps là, 45 sous. Le tonneau contenait 6 setiers, mesure de Paris, ou 1,300 litres. Les grains exportés en fraude étaient confisqués. Sous François II, en 1559, un bureau de huit commissaires fut chargé d'accorder ou de refuser des passeports pour la sortie des grains, selon l'abondance ou la pénurie des récoltes. En 1567, Charles IX rendit une nouvelle ordonnance à ce sujet. Le roi ordonnait : 1° qu'il ne se ferait aucune traite hors du royaume sans sa permission accordée par lettres patentes, sous peine de punition corporelle, de confiscation et de 500 livres parisis d'amende ; 2° que les gouverneurs, sénéchaux, baillis, avertiraient tous les ans le roi de l'abondance ou de la stérilité de leurs provinces ; 3° que les traites de province à province seraient libres. En juin 1571, un édit fut encore rendu au sujet de l'exportation, et dans cet édit le roi proclamait solennellement son droit d'accorder seul des permis d'exportation.

« Cette faculté et puissance d'octroyer des congés et permissions pour le transport des grains hors le royaume est le droit royal et du domaine de la couronne, incommunicable à quelque personne que ce soit. »

[1] *Traité de la police*, par Delamare, t. II, p. 1[illegible]

En conséquence, le roi défend indistinctement à tous ses sujets d'accorder de ces permissions ou de transporter des grains en fraude, sous peine de crime de lèse-majesté; puis il insiste sur la nécessité de mettre un frein à des exportations abusives :

« Désirans pourvoir aux excessifs et démesurez transports qui se font journellement des bleds hors notre royaume, dont en provient bien souvent grande faute et nécessité à nos sujets, estant, par une si débordée licence et insupportable avarice, la graisse et fertilité de nos provinces commuées en une fréquente nécessité de cherté, jusqu'à être quelquefois nos sujets contraints faire venir des bleds des pays étrangers, avec infinis frais et dépenses; chose où nous voulons donner ordre de ne retomber, s'il est possible, pour le trop grand intérêt et préjudice que cela apporte à Nous et à nos dits sujets... »

Henri III renouvela en 1577 la défense d'exporter sans une permission spéciale et il défendit l'exportation en Picardie et en Champagne, où l'on souffrait de la disette. Henri IV prohiba l'exportation par un édit du 12 mars 1595, mais il la rétablit en 1598. Sully, qui comprenait que l'agriculture serait d'autant plus prospère qu'elle posséderait des débouchés plus vastes, se montrait partisan de la liberté d'exportation. Il écrivait à Henri IV, au sujet d'un arrêt rendu par les magistrats de Saumur contre la sortie des blés : « Si chaque juge du royaume en fait autant, bientôt vos sujets seront sans argent et par conséquent Votre Majesté. » Sous Louis XIII, en 1631, l'exportation fut de nouveau défendue. Louis XIV débuta par accorder la permission d'exporter. Un arrêt du conseil, rendu pendant l'administration de Fouquet (24 janvier 1657), motivait cette permission sur ce que « les habitants des provinces, étant contraints de vendre le blé à vil prix, n'avaient pas de quoi payer leurs tailles et autres impositions [1] ». Mais, sous Colbert, les mesures réglementaires prévalurent au dehors comme au dedans. Vingt-neuf arrêts furent rendus au sujet de l'exportation, dans la seule période de 1669 à 1683. « Durant cette période de quatorze ans, dit M. Pierre Clément, l'exportation fut prohibée pendant cinquante-six mois. Huit arrêts l'autorisèrent en payant les 22 livres par muid fixées par le tarif de 1664, cinq en payant la moitié ou le quart de ces droits et huit avec exemption de tous droits. Mais il faut remarquer que les autorisations d'exporter n'étaient accordées que pour trois et six mois, et rarement pour un an. » La plupart des édits de prohibition étaient motivés sur la nécessité « de maintenir l'abondance dans le royaume et de faire subsister avec plus de facilité des troupes pendant les quartiers d'hivers ». A quoi Boisguillebert objectait avec raison qu'en n'accordant que des permis limités et en rendant ainsi le débouché instable, on décourageait les cultures et on diminuait le produit sur lequel le pays aurait pu compter en temps de disette.

Cette législation, qui soumettait le commerce intérieur aux règlements les plus vexatoires et le commerce extérieur au régime précaire des permissions temporaires, continua de prévaloir dans la première moitié du dix-huitième siècle. Enfin, en 1763, grâce aux nouvelles lumières économiques que les physiocrates commençaient à répandre, grâce aussi aux durs enseignements de l'expérience, on sentit la nécessité d'adopter un régime plus libéral. Par une ordonnance du 25 mai, permission fut accordée à tous, nobles, bourgeois ou laboureurs, de faire librement le commerce des grains, farines et légumes dans toute l'étendue du royaume, en exemption de tous droits, même ceux de péages; par d'autres ordonnances en date de juillet et novembre 1764, la sortie des grains du royaume fut autorisée moyennant un droit d'un demi pour cent, lorsque le blé n'aurait pas atteint la limite de 12 liv. 10 sous le quintal. Au-dessus de cette limite, l'exportation demeurait suspendue. Seuls, les règlements relatifs à l'approvisionnement de Paris étaient maintenus. L'administration des *blés du roi*, qui avait été créée sous Louis XIV en vue de remédier aux disettes, fut aussi conservée. Le contrôleur général Laverdy, le même qui avait rétabli la liberté de la circulation et du commerce des blés, afferma la gestion de ces blés à une compagnie. Le capital de cette compagnie était de 180,000 francs divisés en 18 sous d'intérêt. Les opérations commencèrent le 1[er] septembre 1765 sous la direction du nommé Malisset, ancien boulanger meunier. La compagnie ne tarda pas à devenir impopulaire, d'abord parce qu'elle était seule autorisée alors que les associations ou les coalitions entre marchands de grains continuaient d'être défendues; ensuite, parce qu'elle opérait avec les fonds de l'État et qu'elle faisait, en conséquence, une concurrence inégale au commerce ordinaire. Enfin, on prétendit que les principaux personnages de l'État, et le roi lui-même, se trouvaient intéressés dans ses opérations. Un secrétaire du clergé, M. Leprevost de Beaumont, les dénonça au parlement. Cette dénonciation d'ailleurs dénuée de preuves ne devait être funeste qu'à son auteur. Arrêté le 17 novembre 1768,

1. Pierre Clément, *H[illegible]* [illegible] p. [illegible]

Leprevost de Beaumont fut jeté dans les prisons et il y demeura jusqu'en 1789. Turgot supprima la manutention des blés du roi et fit vendre tous les grains qui restaient en magasin (environ 170,000 setiers). Mais, en attendant, le gouvernement marchand de grains avait jeté la perturbation dans ce commerce et il s'était exposé au reproche d'exploiter à son profit la faim du peuple. Le *pacte de famine* devait devenir plus tard un grief redoutable dans la bouche des révolutionnaires[1]. La politique libérale qui avait été inaugurée en 1763 et 1764 demeura en vigueur pendant six ans ; mais, en 1767, les récoltes ayant été mauvaises, on ne manqua pas de rendre la liberté responsable de la cherté du blé. Le parlement, qui était le foyer des traditions réglementaires et qui avait presque toujours suggéré les mesures les plus restrictives, s'assembla à diverses reprises pour protester contre la police récemment établie. Ses remontrances étant demeurées sans résultats, le prévôt des marchands convoqua, à son instigation, le 28 novembre 1768, une assemblée générale de police comme il s'en était déjà tenu pour traiter le même sujet en 1630, 1693 et 1694. Cette assemblée se composait de la réunion des diverses chambres du parlement, du lieutenant de police, du prévôt des marchands et des échevins, de quatorze députés du clergé, de quinze représentants des métiers et du commerce de Paris, de quatorze notables, des fermiers généraux et des directeurs de l'hôpital général. Le procès-verbal de la séance, qui a été conservé[2], prouve à quel point les doctrines réglementaires étaient alors populaires. Les attaques les plus vives furent dirigées contre les « théoriciens » qui avaient provoqué un changement dans la législation, notamment contre l'abbé Baudeau, et deux ou trois voix à peine s'élevèrent pour les défendre. A la vérité, les *physiocrates* (voyez ce mot), envisageant de préférence la question au point de vue des intérêts agricoles, avaient eu le tort de prétendre que la liberté du commerce et de la circulation aurait pour résultat d'exhausser les prix, et cette erreur devait naturellement rendre leur doctrine impopulaire auprès des consommateurs des villes. On ne manqua pas de les accuser de vouloir affamer le peuple dans l'intérêt des propriétaires et des marchands. Ces derniers furent également fort malmenés par les principaux orateurs de l'assemblée, qui dénoncèrent leur cupidité, leur avarice et leurs manœuvres malfaisantes.

« Celui qui, sans être fermier, dit un maître des comptes, M. Clément, fait de grands amas de cette denrée, qui l'achète de toutes parts pour la vendre à un prix excessif à ses concitoyens, est regardé comme coupable par toutes les ordonnances... Cruel par lui-même contre l'indigent, qu'il traîne à une mort affreuse et lente, le monopoleur se présente avec un air de commisération pour ses concitoyens ; à l'entendre, c'est pour secourir une province qu'il cherche des blés de toutes parts ; il les offre même dans les marchés, mais des gens affidés les ramènent dans ses magasins, jusqu'à ce qu'il ait obtenu le prix excessif fixé par son avarice... Il n'est pas possible, concluait-il, que le monopole des fermiers avares, ou des commerçants avides, exerce sa cruauté, et qu'il soit indomptable sous les yeux de tant de magistrats éclairés et sous l'autorité d'un gouvernement sage et paternel. Il est juste que le pauvre triomphe de l'injustice des monopoleurs, sous le règne d'un monarque qui voudrait essuyer les larmes de tous ses sujets, et dont le cœur est plein de tendresse et d'amour pour ses peuples[1]. »

L'avocat général Séguier, le même qui protesta au nom du parlement contre la suppression des maîtrises et des jurandes, ainsi que la plupart des autres orateurs, parlèrent dans le même sens. L'assemblée conclut en demandant, à la presque unanimité, l'abrogation des lois de 1763 et 64. En conséquence, le parlement présenta au roi ses très humbles remontrances sur la législation établie. Mais, à son tour, le roi, dont la liberté du commerce avait augmenté les revenus, le roi tint bon. « L'augmentation des prix, répondit-il au premier président qui portait la parole au nom du parlement (11 décembre 1768), est l'effet des craintes inspirées par les mauvaises saisons, des inquiétudes des esprits faibles ou prévenus, des artifices des gens intéressés ou mal intentionnés, de l'aisance même des laboureurs, cette portion si précieuse de mes sujets. D'après ces considérations, je ne juge pas à propos de changer une loi en matière si délicate, surtout au

1. La [illegible] désignée sous le nom de *pacte de famine*, [illegible] pour la manutention des blés du roi entre les sieurs Leray de Chaumont, [illegible] et Malisset, se trouve dans [illegible] *Police de P*[illegible] [illegible] mais si elle absout le roi et la Cour de l'accusation d'avoir spéculé sur la faim du peuple, elle ne justifie pas l'intervention du gouvernement dans le commerce des grains.

2. *Recueil des* [illegible]

1. *Ibid.*, p. 165-177.

moment où l'exportation est défendue par la loi même qui l'autorise. Ce changement ne produirait aucun bien, et pourrait à l'avenir être nuisible à mes sujets [1]. » Cependant la cherté ayant continué, l'abbé Terray, alors contrôleur général, fit révoquer les précédents édits (1770) et rétablir les anciennes lois. A cette occasion Turgot lui adressa, de son intendance de Limoges, ses éloquentes *Lettres* sur le commerce des grains, dans lesquelles il sut, beaucoup mieux que les autres économistes, défendre la bonne cause par de bons arguments. Mettant sa doctrine en pratique, Turgot maintint dans son intendance la libre circulation des blés, et cette mesure contribua efficacement à la préserver des horreurs de la disette. Dans la même année parurent les fameux *Dialogues sur le commerce des blés*, de l'abbé Galiani. Le spirituel abbé napolitain mit sa plume légère et piquante au service des doctrines réglementaires, sans toutefois les défendre d'une manière absolue. Un des économistes, l'abbé Morellet, se chargea de réfuter Galiani. Malheureusement la *Réfutation des Dialogues sur le commerce des blés* [2], supérieure pour le fond au livre de Galiani, n'était ni aussi légère ni aussi attrayante, et elle fut beaucoup moins lue. A quelques années de là (en 1775) Necker publiait encore son livre *sur la législation et le commerce des grains*, où les vieilles pratiques réglementaires de l'administration se trouvaient justifiées et couvertes du vernis de la philanthropie. On verra plus loin quelle influence désastreuse ce livre et son auteur exercèrent sur l'alimentation publique, à une époque des plus critiques de notre histoire. Pendant la durée de cette guerre de plume, à laquelle le public prit un intérêt passionné, Louis XV mourut. A peine monté sur le trône, le nouveau roi, que les doctrines si pures et si progressives des économistes avaient séduit, appela aux affaires l'auteur des *Lettres* sur le commerce des grains. Devenu contrôleur général des finances, Turgot s'empressa de faire rapporter les ordonnances restrictives de l'abbé Terray. En vertu d'un édit du 13 septembre 1774 et de plusieurs autres édits subséquents, la liberté du commerce des grains et farines fut rétablie à l'intérieur, les droits d'octroi sur les blés furent supprimés, ainsi que diverses autres dispositions restrictives de la législation. Comme l'année était mauvaise, le gouvernement se réservait de statuer sur la liberté de la vente à l'étranger lorsque les circonstances seraient devenues plus favorables. Pour donner une idée des privilèges et des monopoles locaux qui s'étaient successivement constitués aux dépens de la subsistance du peuple, et que Turgot entreprit de détruire, nous citerons deux exemples : A Lyon, on avait laissé s'établir une corporation de boulangers qui empêchait presque complètement l'introduction du pain fabriqué au dehors, et qui s'était, du consentement de l'autorité municipale, arrogé le privilège de vendre le sien à un prix supérieur. A Rouen, une compagnie de cent douze marchands avait seule le droit d'acheter les grains qui entraient dans la ville, et son monopole s'étendait même jusque sur les marchés des Andelys, d'Elbeuf, de Duclair et de Caudebec, les plus importants de la province. Venait ensuite une compagnie de quatre-vingt-dix officiers porteurs, chargeurs et déchargeurs de grains, qui avaient seuls le droit de transporter les blés. Venait enfin la ville elle-même qui exploitait, avec un raffinement de combinaisons vexatoires, cinq moulins jouissant du droit de banalité, dont elle était propriétaire [1]. Turgot fit main basse sur ces abus, mais ce ne fut pas sans soulever de vives colères (V. Bertin). Les monopoleurs et les courtisans, dont il compromettait la subsistance, cherchèrent avidement une occasion pour le dépopulariser et le perdre. Cette occasion se présenta bientôt. La récolte de 1774 avait été médiocre. Le prix des grains haussa, sans atteindre cependant une limite fort élevée, au commencement de 1775. A l'occasion de cette hausse, des troubles éclatèrent en Bourgogne, puis à Pontoise, à Versailles et à Paris. L'émeute paraissait combinée à l'avance et les émeutiers obéissaient visiblement à un mot d'ordre : tantôt ils achetaient les subsistances, tantôt ils les enlevaient de force, mais toujours pour les détruire. Ils brûlaient les granges, coulaient à fond les bateaux de blé et interceptaient les arrivages par la basse Seine et l'Oise. Une de leurs bandes arriva à Versailles, le 2 mai, en demandant à grands cris que l'on abaissât le prix du pain. Le prince de Beauvau eut la faiblesse de céder à cette injonction, et il promit de réduire la taxe à 2 sous la livre. Encouragés par ce succès, les agitateurs se rendirent à Paris, où ils se mirent à piller les boutiques des boulangers et à jeter à l'eau les sacs chargés sur les bateaux à blé. Le lieutenant de police les laissa faire et l'on prétendit que le parlement, ainsi que plusieurs hauts personnages, encourageaient sous main le désordre. Le roi avait défendu aux troupes de tirer sur les émeutiers, et le parlement avait fait afficher dans Paris un arrêté qui défendait les attroupements, mais qui portait que le roi serait

1. [illegible]
2. [illegible]

1. Eug. Daire, [illegible] t. III, p. [illegible].

supplie de diminuer le prix du pain. Turgot comprit la nécessité d'employer des mesures énergiques pour dompter la mauvaise volonté des uns et la faiblesse des autres. Il fit placarder sur l'arrêté du parlement une ordonnance qui interdisait d'exiger le pain au-dessous du cours; il força ensuite le parlement lui-même, dans un lit de justice tenu le 5, à enregistrer une proclamation du roi, qui attribuait la répression de la révolte à la juridiction prévôtale. Enfin, il fit poursuivre les émeutiers dans toutes les directions par un corps de vingt-cinq mille hommes sous les ordres du maréchal de Biron, assura ainsi la subsistance de la capitale et remplaça le lieutenant de police Lenoir, qui avait pactisé avec l'émeute, par l'économiste Albert. Un marchand de grains, dont les bateaux avaient été pillés, fut immédiatement indemnisé [1]. Les mesures vigoureuses de Turgot mirent fin à cette échauffourée, qui est connue sous le nom de *guerre des farines;* les approvisionnements purent se faire régulièrement et l'abondance reparut; mais les ennemis du ministre novateur ne s'en montrèrent que plus ardents à le perdre. Le livre déclamatoire et vide de Necker sur la *législation des grains* fut porté aux nues en haine de Turgot, et l'un des amis du banquier genevois, le marquis de Pezai, se mit à faire contre Turgot et les économistes une série de pamphlets et de caricatures [2]. Voltaire vint au secours du ministre que la coalition des privilégiés et des envieux s'efforçait de perdre, et il leur décocha son étincelante *Diatribe à l'auteur des Éphémérides.* Cependant, malgré l'appui de Voltaire et de tous les esprits libéraux, Turgot succomba sous la coalition formidable qui s'était formée contre sa politique réformatrice. Abandonné par le faible Louis XVI, il quitta le ministère un an après l'épisode de la guerre des farines (12 mai 1776), et le plus grand nombre de ses réformes disparurent avec lui.

2. Législation pendant la Révolution et sous l'empire.

En 1778, l'archevêque de Brienne, qui avait adopté les maximes libérales des économistes, autorisa l'exportation. Les récoltes avaient été bonnes et l'abondance régnait dans le pays. Mais le 13 juillet 1788, une grêle dévasta les récoltes aux environs de Paris et l'hiver, qui commença de bonne heure, sévit avec une rigueur cruelle. M. Necker, de retour au ministère, crut que le moment était venu d'appliquer le système qu'il avait développé dans son déplorable livre *De la législation et du commerce des blés.* Il ordonna à toutes les autorités des provinces de prendre des informations sur le produit de la récolte. Ce recensement dressé à la hâte ayant accusé un déficit, Necker s'empressa de prendre des mesures pour assurer les approvisionnements. L'exportation fut défendue par un édit du 7 septembre 1788, complété par d'autres édits du 23 novembre 1788 et du 22 avril 1789; l'ancienne obligation de ne vendre et de n'acheter que dans les marchés fut renouvelée; des primes furent accordées à l'importation; en outre, on autorisa les commissaires envoyés dans les provinces et les magistrats de police à faire au besoin approvisionner les marchés par ceux qui auraient des blés en grenier, et à prendre des informations sur « les approvisionnements auxquels on pourrait avoir recours dans les moments où la liberté du commerce ne suffirait pas ». Ces mesures étaient motivées sur la néceesité d'empêcher « les achats et les accaparements entrepris uniquement en vue de profiter de la hausse des grains ». En même temps, M. Necker faisait faire pour le compte du gouvernement des achats considérables sur les marchés étrangers. Pourtant, s'il faut croire Arthur Young qui voyageait alors en France, ces précautions, qui redoublaient partout les alarmes, étaient dirigées contre un fantôme, car la récolte n'était pas au-dessous de celle d'une année ordinaire. « Partout, dit-il, où je passai (et je traversai plusieurs provinces), je m'informai des causes de la disette, et l'on m'assura dans tous les endroits que la cherté du grain était la chose du monde la plus extraordinaire; que, quoique la moisson n'eût pas été abondante, cependant c'était une moisson ordinaire, et conséquemment qu'il fallait que le manque de grains eût été occasionné par l'exportation. Je leur demandai s'ils étaient sûrs qu'on en eût beaucoup exporté; ils répondirent que non, mais que cela avait pu être fait secrètement; ces réponses prouvaient assez que les exportations étaient chimériques [1]. » En effet, les exportations et les importations s'étaient balancées en 1787 avec un petit excédent en faveur des importations, et en 1788 les exportations n'avaient enlevé au pays qu'une quantité relativement insignifiante (662,723 q. m. dont il faut déduire encore 181,174 q. m. pour les importations). Mais si la disette n'était d'abord qu'un fantôme, les imprudentes mesures du ministre en firent bientôt une réalité. L'alarme devint universelle et le blé haussa rapidement jus-

1. *Relation historique de l'émeute arrivée à Paris le 3 mai 1775, et de ce qui l'a précédée et suivie*, insérée à la suite des Mémoires de l'abbé Terray.

2. Eug. Daire, *Notice historique sur Turgot*, p. [illegible].

1. Arthur Young, *Voyages en France*, chap. XVIII. *De la police des grains en France*.

qu'à 50 et 57 livres le setier. M. Necker multiplia alors ses achats à l'étranger. En six mois, à partir de l'automne de 1788, il ne dépensa pas moins de 45,533,697 livres en achats de grains. Il se procura ainsi 1,404,863 quintaux de grains, ou 585,192 setiers (à 240 livres le setier), quantité à peine suffisante pour nourrir, pendant un an, 195,064 individus. A 3 setiers par tête et par an, pour une population de 26 millions d'âmes, dit Arthur Young, ce secours si vanté n'aurait pas suffi pendant trois jours à la France. Il y aurait eu un déficit de 55,908 setiers, car la consommation journalière de la France était estimée alors à 213,700 setiers par jour. Or, ces achats qui étaient d'un si faible secours, mais qui signifiaient « que le roi était obligé de nourrir lui-même son peuple », ne pouvaient manquer d'accroître la panique, ainsi que l'atteste Arthur Young. « Lorsque M. Necker fit venir en France pour trois jours de provisions de pain, remarque ce judicieux observateur, dans un moment où il était revêtu de tout l'appareil de l'autorité, le prix haussa, à ma connaissance, dans les marchés, de 25 p. 100. Quelle pouvait être l'importance de trois jours de subsistances ajoutées à celles du pays, en comparaison de la misère et de la famine que ces mesures occasionnèrent? N'aurait-il pas été infiniment plus sage de n'avoir jamais mis d'entraves au commerce des grains, qui n'avait jamais été qu'un commerce d'importation? de n'avoir jamais témoigné aucune inquiétude? de n'avoir jamais fait aucune démarche publique, mais d'avoir tranquillement souffert que les besoins et les secours se rencontrassent sans bruit et sans ostentation? Par cette conduite, M. Necker aurait épargné 45 millions à l'État et prévenu la mort de plusieurs milliers d'hommes, que la hausse du prix fit périr, quoiqu'il n'existât réellement pas de disette; car je suis persuadé que si l'on n'avait pris aucune mesure publique et que l'édit de l'archevêque de Sens n'eût pas été révoqué, le prix du blé n'aurait été, en 1789, à 30 livres dans aucune partie de la France, au lieu qu'il s'éleva jusqu'à 50 et 57 livres[1] ».

Ce fut au milieu de cette famine et des émeutes qu'elle suscita sur tous les points du pays[2] que l'assemblée nationale se réunit. La question des subsistances avait déjà occupé les électeurs et, dans la plupart des cahiers, des vœux avaient été émis sur cet objet. La plupart de ces vœux témoignaient, il faut bien le dire, de l'ignorance la plus profonde. Ainsi, par exemple, le tiers état de Meudon demande « que, comme la France est exposée aux rigueurs de la famine, chaque fermier soit obligé de faire enregistrer ses récoltes de toute espèce: gerbes, bottes, muids, etc., avec la quantité qu'il vend tous les mois ». Le tiers état de Paris veut « que l'exportation du grain soit sévèrement prohibée, ainsi que sa circulation d'une province à une autre, et que son importation soit toujours permise ». Le tiers état de Reims demande « que l'on fasse les lois les plus sévères contre les monopoleurs qui désolent actuellement le royaume ». Il n'y a pas moins de douze cahiers qui réclament un règlement contre l'exportation, et quinze se prononcent en faveur de l'établissement de magasins publics ou greniers d'abondance. Cependant l'assemblée constituante montra plus de lumières en matière de subsistances que les électeurs qui l'avaient nommée et que le gouvernement lui-même. Aussitôt qu'elle se trouva constituée (juin 1789), elle nomma un comité des subsistances pour préparer un décret sur la matière. Ce comité choisit l'économiste Dupont de Nemours pour son Rapporteur. Dupont de Nemours déposa son rapport le 4 juillet et, le 29 août, l'assemblée rendait un décret qui renouvelait la défense d'exportation, mais qui garantissait en même temps la liberté de la circulation à l'intérieur. D'autres décrets du 28 septembre et du 5 octobre 1789, du 30 avril 1790, furent rendus encore dans le même sens. Un serment, dit fédératif, fut exigé des gardes nationales, qui jurèrent d'assurer partout la libre circulation des subsistances. Sauf la défense d'exportation, ces mesures étaient excellentes; malheureusement un *mémoire* de M. Necker venait de redoubler encore la panique. Ce « mémoire instructif, remis de la part du roi au comité des subsistances » (juin 1789), peignait la situation avec les couleurs les plus sombres, dans le but visible de relever le mérite des mesures que le ministre avait prises pour assurer la subsistance du pays. Les marchands de grains, déjà en butte aux suspicions et aux haines populaires, s'y trouvaient dénoncés d'une manière formelle: « Les accaparements, disait le ministre, sont la première cause à laquelle la multitude attribue la cherté des grains, et en effet on a souvent eu lieu de se plaindre de la cupidité des spéculateurs. » Comme ce langage, dans la bouche d'un ministre alors populaire, devait rassurer les marchands de grains! M. Necker déclarait encore que le roi ne mangeait

1. Arthur Young, [illegible], chap. XVIII. [illegible]

2. A Marseille, [illegible] le peuple voulut forcer les consuls à abaisser le prix du pain [illegible] Mirabeau démontra l'absurdité de cette prétention dans un A[illegible]

plus à sa table que du pain mêlé de seigle et de froment. Quelles conséquences le peuple devait-il tirer de ces assertions, dit Arthur Young, si ce n'est que la France étant réduite à cette extrémité, tout le monde était dans un danger imminent d'éprouver une famine ?

Bientôt la circulation et le commerce des grains se trouvèrent partout entravés ou interrompus. On n'entendait que récits de séditions occasionnées par la disette. « Au mois de mars 1789, dit M. Ed. Fleury, qui a recueilli des renseignements pleins d'intérêt sur la disette dans le département de l'Aisne, les habitants de Quessy, à bout de patience, envahirent les fermes des cultivateurs, les greniers des marchands, arrêtèrent de force les convois qui s'en allaient vers Chauny pour embarquer les blés destinés à la nourriture de Paris[1]. » Or, que fit M. Necker sur la nouvelle de cette émeute ? Au lieu de rétablir la liberté de la circulation, il autorisa le département de Soissons « à ne plus permettre aucun enlèvement qui pourrait nuire à la subsistance de la population ». Les municipalités accroissaient le désordre en intervenant dans les opérations du commerce, et parfois même en taxant les blés. A Guise, le blé fut taxé à 12 livres le jallois, tandis qu'il se vendait 15 ou 16 francs sur les marchés environnants. « Les marchands disparurent aussitôt, dit M. Fleury, et l'administration municipale dut pourvoir elle-même aux besoins de la cité, au moyen d'une vingtaine de muids achetés à grands frais et à grand' peine ». Partout les marchands étaient traqués comme des bêtes fauves.

Quand on ne taxait pas les blés, on les pillait. « Chaque village, dit M. Fleury, était un long défilé périlleux, chaque montagne un coupe-gorge, chaque chemin creux un traquenard où le marchand courait risque de la fortune et de la vie. On cite le sonneur de Saint-Thomas, auprès de Corbeny, qui s'était donné pour mission de sonner le tocsin sur chaque blatier se hasardant à traverser le village[2]. » Dans beaucoup d'endroits, les gardes nationales, oubliant le serment fédératif, se rendaient en armes sur le passage des convois et se faisaient céder les blés au-dessous du prix courant. Lorsque les cultivateurs ou les blatiers s'avisaient de résister à ces exactions odieuses, ils étaient maltraités et dépouillés[3]. A Paris, la municipalité insurrectionnelle, qui s'était organisée lors de la prise de la Bastille, avait établi un comité des subsistances, lequel se hâta de faire acheter des masses de blés sur les marchés avoisinants, où les prix subissaient des hausses effrayantes par suite de ces achats irréguliers, et où le peu de sécurité des communications empêchait ensuite de renouveler les approvisionnements. Les gros convois étaient protégés par de vastes déploiements de la force armée ; mais il n'était pas aussi facile de protéger, en présence d'une population pleine d'alarmes, les petits envois destinés à combler les vides que ces grands enlèvements avaient causés. La municipalité de Paris eut encore le tort de taxer le pain à un taux inférieur à celui de la farine et du blé. L'administration était obligée, en conséquence, d'approvisionner elle-même les boulangers audessous du cours ; et comme le bas prix du pain attirait à Paris la foule des consommateurs de la banlieue, sa tâche devenait de jour en jour plus lourde. Le 5 octobre 1789, le pain manqua chez les boulangers. Les femmes coururent aussitôt à l'hôtel de ville pour se plaindre aux représentants de la commune. Alors Maillard, voulant détourner le danger, dit M. Thiers, les engagea à se rendre à Versailles pour demander du pain au roi, à ce roi « qui avait le mérite de nourrir son peuple » selon M. Necker. Elles suivirent, comme on sait, le conseil de Maillard. Après ces funestes journées, on eut encore à déplorer le meurtre du boulanger François, assassiné le 28 octobre. Mais, grâce à la fermeté des autorités qui firent saisir et condamner les assassins ; grâce aux mesures prises par l'assemblée pour faire respecter la liberté de la circulation, la tranquillité se rétablit un peu et les inquiétudes s'apaisèrent. L'assemblée constituante s'efforça constamment, il faut le dire à sa louange, de maintenir la liberté du commerce des grains, et elle cassa à diverses reprises des arrêtés municipaux qui la restreignaient. Malheureusement, la force lui manqua souvent pour faire exécuter ses décrets. — En 1792, après l'insurrection du 10 août, les communications ayant été partout interrompues, la disette commença de nouveau à se faire sentir. A peine réunie, la Convention, ne se rendant pas bien compte de la cause du mal, ordonna un recensement général des grains. Roland, alors ministre de l'intérieur, s'efforça d'empêcher l'accomplissement de cette déplorable mesure, ainsi que de plusieurs autres qui étaient conseillées ou en cours d'exécution. En octobre et en novembre, il adressa à la Convention nationale et à la municipalité de Paris plusieurs lettres remarquables en faveur de la libre circulation des blés et de la non-

1. Ed. Fleury, [illegible], p. 4.
2. Ibid., p. 28.
3. Lettres de Roland, ministre de l'intérieur, à la Convention nationale, novembre 1792.

intervention du gouvernement et des municipalités dans les approvisionnements. « La seule chose peut-être, disait-il, que l'Assemblée puisse se permettre sur les subsistances, c'est de prononcer qu'elle ne doit rien faire, qu'elle supprime toute entrave, qu'elle déclare la liberté la plus entière de la circulation des denrées, qu'elle ne détermine point d'action, mais qu'elle en déploie une grande contre quiconque attenterait à cette liberté [1]. » Dans certains départements, disait-il, le prix du grain s'élève jusqu'à 64 livres le setier, par suite des entraves artificielles apportées à la circulation, tandis qu'ailleurs le prix ne dépasse pas 25 à 26 livres. Il démontrait ensuite que le recensement ordonné redoublerait les alarmes de la population, au lieu de les calmer. « Si l'appréciation est infiniment au-dessous de la verité, disait-il ; si ce que nous possédons en grains est amoindri d'un tiers, d'une moitié ; si, d'après cette donnée vicieuse, il en résulte que la France n'a, je le suppose, que pour six mois de subsistances, quel champ vaste ouvert aux inquiétudes, aux agitations! Les maux de l'imagination que l'assemblée législative a voulu prévenir ne deviendront-ils pas plus dangereux et plus irrémédiables [2] ? » L'opinion de Roland fut soutenue au sein de la Convention par les modérés et les girondins. Barbaroux, Valazé, Joseph Serre, Julien Souhait, Lequino parlèrent en faveur de la liberté de la circulation (novembre 1792). Malheureusement, les montagnards n'étaient pas fâchés de saisir cette occasion de nuire à leurs adversaires politiques, en les accusant de faire les affaires « des accapareurs ». Robespierre prononça un discours perfide et haineux, comme il savait en faire, pour demander compte au ministre de la subsistance du peuple. « Vous devez, disait-il, soumettre à un examen sévère toutes les lois faites sous le despotisme royal et sous les auspices de l'aristocratie nobiliaire, ecclésiastique ou bourgeoise ; et jusqu'ici vous n'en avez point d'autres. L'autorité la plus imposante qu'on nous cite est celle d'un ministre de Louis XVI, combattue par un autre ministre du même tyran. J'ai vu naître la législation de l'Assemblée constituante sur le commerce des grains ; elle n'était que celle du temps qui l'avait précédée ; elle n'a pas changé jusqu'à ce moment, parce que les intérêts et les préjugés qui en étaient la base n'ont point changé... Les auteurs de la théorie de la liberté du commerce, ajoutait-il, ont compté pour beaucoup les profits des négociants ou des propriétaires, et la vie des hommes à peu près pour rien. Et pourquoi ? C'étaient les grands, les ministres, les riches qui gouvernaient. Si c'eût été le peuple, il est probable que ce système aurait reçu quelques modifications. » Voici maintenant de quelle manière l'orateur montagnard posait le problème à résoudre en matière de subsistances : « Il faut, disait-il, assurer à tous les membres de la société la jouissance de la portion des fruits de la terre qui est nécessaire à leur existence, aux propriétaires et aux cultivateurs le prix de leur industrie, et livrer le superflu à la liberté du commerce. » Pour atteindre ce but, Robespierre se ralliait à deux mesures qui avaient été proposées : la première consistait à constater la quantité de grains produite dans chaque canton, et récoltée par chaque propriétaire ou cultivateur, la seconde, à forcer les marchands ou les cultivateurs à vendre exclusivement leurs grains dans les marchés et à défendre tout transport des achats pendant la nuit. Lorsque la subsistance de chacun se serait trouvée assurée par ces deux procédés, lorsque le nécessaire aurait été garanti à tous les citoyens, on aurait abandonné le reste à la liberté du commerce. Robespierre ne manquait pas d'assaisonner son opinion des injures les plus violentes contre les monopoleurs et de dénoncer perfidement comme les complices de ces « assassins du peuple », les partisans de la liberté du commerce. « Quel remède nous propose-t-on ? disait-il. Le système actuel. Je vous dénonce les assassins du peuple, et vous répondez : Laissez-les faire !... Je n'ôte aux riches et aux propriétaires aucune propriété légitime ; je ne leur ôte que le droit d'attenter à celle d'autrui. Je ne détruis point le commerce, mais le brigandage des monopoleurs ; je ne les condamne qu'à la peine de laisser vivre leurs semblables. » Et comme péroraison : « Riches égoïstes, sachez prévoir et prévenir d'avance les résultats terribles de la lutte de l'orgueil et des passions lâches contre la justice et contre l'humanité. Que l'exemple des nobles et des rois vous instruise. Apprenez à goûter les charmes de l'égalité et les délices de la vertu, ou du moins contentez-vous des avantages que la fortune vous donne, et laissez au peuple du pain, du travail et des mœurs. » Un autre montagnard, S.-B. Lejeune, dépassant encore Robespierre, commençait ainsi son discours : « Voulez-vous détruire les terribles effets de la famine artificielle qui se fait sentir autour de vous ? Ayez le courage de remonter jusqu'à la cause de ce fléau. La cause du mal existe dans les murs de cette ville ; elle est dans la tour du Temple ; faites tomber sur l'échafaud la tête

1. *Lettre de Roland au président de l'Assemblée nationale* (18 novembre 1792).
2. *Autre lettre* (4 novembre 1792).

de Louis XVI, et le peuple aura du pain. » Qu'on se représente l'effet que devaient produire ces discours imprimés par ordre de la Convention, et répandus dans toutes les parties du territoire par les soins des sociétés populaires.

La majorité eut beau se prononcer en faveur de la liberté de la circulation, qui aurait osé faire circuler des blés, après les terribles imprécations de Robespierre et de ses séides contre les accapareurs, assassins du peuple? La situation alla donc s'aggravant : le blé devint de jour en jour plus rare et plus cher. Le commerce en était presque détruit faute de sécurité et, d'un autre côté, il devenait de jour en jour plus difficile de faire accepter des assignats par les marchands. On rendit une loi qui punissait de six ans de fers tout individu qui vendrait du numéraire, c'est-à-dire qui établirait une différence de prix entre le numéraire et les assignats; mais cette loi ne fit qu'aggraver la situation. Partout les marchands refusaient leurs denrées, à moins qu'on ne leur en donnât un prix proportionné à la dépréciation des assignats. Ou bien il fallait leur rendre pleine liberté à cet égard, ou bien il fallait les forcer de livrer leurs denrées à un prix déterminé ou *maximum*. On employa ce dernier parti et l'on établit d'abord le maximum sur les grains. La Convention résista longtemps à cette mesure funeste et les jacobins eux-mêmes lui vinrent en aide, mais enfin elle fut obligée de céder, comme toujours, devant les clameurs populaires. La loi du 4 mai, qui établit le maximum, est un résumé de toutes les lois réglementaires qui avaient été rendues depuis Philippe le Bel. En vertu de cette loi, tout marchand, propriétaire ou cultivateur, était tenu de déclarer à la municipalité les quantités de grains qu'il possédait. Les fausses déclarations étaient punies de la confiscation des grains. Les ventes ne pouvaient avoir lieu ailleurs que dans les marchés, sous peine d'une amende de 300 à 1,000 livres qui était encourue par le vendeur et l'acheteur. Les corps administratifs et municipaux étaient autorisés à requérir, chacun dans son arrondissement, tous marchands, cultivateurs ou propriétaires à garnir les marchés. Ils pouvaient également requérir les ouvriers pour battre les gerbes, en cas de refus des propriétaires. Nul ne pouvait, sous peine de confiscation, se soustraire aux réquisitions, à moins de prouver qu'il ne possédait pas assez de grains pour sa propre consommation jusqu'à la récolte. Tout individu se livrant au commerce des grains était obligé d'en faire la déclaration à la municipalité. On lui délivrait un extrait de cette déclaration qu'il était tenu d'exhiber dans les marchés, où des officiers publics écrivaient en marge les quantités qu'il avait achetées. Il était obligé aussi de tenir des registres portant les noms des personnes à qui il avait acheté et vendu. Dans les lieux où il achetait, on lui délivrait un acquit à caution signé du maire et du procureur de la commune. Dans les lieux de vente, on lui donnait une décharge avec les mêmes formalités; après quoi il était tenu de représenter son acquit à caution dans les lieux d'achat; le tout sous peine de confiscation et de 300 à 1,000 livres d'amende. A cela près, « la libre circulation » était maintenue. Enfin, la loi ordonnait l'établissement d'un *maximum* (V. ce mot). Pour fixer ce maximum, les directoires des districts avaient adressé à ceux des départements les mercuriales des marchés de leurs arrondissements depuis le 1er janvier jusqu'au 1er mai. Le prix moyen devait servir de maximum. Le maximum devait décroître ensuite dans les proportions suivantes : au 1er juin, il devait être réduit au 10e, d'un 20e sur le prix restant au 1er juillet, d'un 30e au 1er août, d'un 40e au 1er septembre. Tout citoyen convaincu d'avoir vendu ou acheté au-dessus du maximum était passible d'une amende de 300 à 10,000 livres. Ceux qui étaient convaincus d'avoir gâté ou perdu volontairement des grains étaient punis de mort : 1,000 francs étaient accordés aux dénonciateurs. Comme on pouvait s'y attendre cette loi, qui rendait tout commerce à peu près impossible, n'améliora pas la situation. Les plaintes continuèrent; mais, selon l'habitude, on continua aussi de mettre tout le mal sur le compte des accapareurs : imputation absurde; car, en ce temps où le moindre amas de grains devenait suspect, les accapareurs n'existaient et ne pouvaient exister que dans l'imagination populaire. Ce qui le prouve du reste, c'est que dans tout le cours de la révolution on ne réussit pas à découvrir une seule « manœuvre d'accaparement[1] ». Le commerce, qui n'est qu'une série d'*accaparements* (voyez ce mot), le commerce était détruit, et l'administration s'était attribué en fait le monopole des approvisionnements. Or, qui donc aurait osé faire concurrence à ce terrible monopoleur? Qui aurait eu l'audace de braver les pénalités formidables dont il punissait les moindres infractions à ses lois et règlements? Cependant on n'en imputa pas moins aux accapareurs un mal qui provenait précisément de l'absence des accaparements, et Collot d'Herbois fit un Rapport foudroyant contre ces sangsues du peuple. « Quoi de plus nuisible, disait Collot, que cette ligue barbare qui médite jour et nuit

1. Discours de Julien Souhait, député des Vosges à la Convention nationale.

tous les genres d'assassinats, et surtout l'assassinat des pauvres! Car c'est assassiner le pauvre que de lui ôter, par d'horribles spéculations, les moyens de pourvoir à ses besoins les plus pressants : la nourriture et le vêtement. La nature est abondante et libérale et les accapareurs s'efforcent continuellement, par des attentats sacriléges, à la rendre stérile et impuissante. La nature a souri à notre révolution et l'a sans cesse protégée; et les accapareurs, d'accord avec les tyrans nos ennemis, machinent chaque jour des calamités et des moyens de contre-révolution : ils craignent que le véritable ami de la liberté, le vertueux indigent, n'ait trop de sang à verser pour cette belle cause, etc., etc. » A la suite de ce Rapport, un décret draconien fut rendu contre les accapareurs (27 juillet 1793). En vertu de ce décret, l'accaparement était déclaré crime capital; les accapareurs étaient punis de mort et leurs biens confisqués. Le tiers du produit des marchandises dénoncées appartenait au dénonciateur. Tout détenteur de marchandises de première nécessité était tenu de les déclarer à la municipalité et d'en afficher le tableau devant sa porte. Il devait déclarer ensuite s'il consentait ou non à vendre ces denrées en détail, à tout venant et sans interruption, sous l'inspection d'un commissaire délégué à cet effet. S'il n'y consentait point, les officiers municipaux mettaient la marchandise en vente pour son compte, en la tarifant au prix courant. Mais cette loi, qui fut encore renforcée plus tard (12 germinal an II), n'était pas de nature à rendre les approvisionnements plus faciles. Les plaintes redoublèrent. Alors on renouvela, sous les peines les plus terribles, la défense d'exporter; on aggrava la loi du 4 mai (décret du 11 septembre 1793 sur les subsistances); on fixa uniformément le prix des blés à un maximum de 14 livres le quintal, le transport en sus, mais à un prix également maximé; enfin, on établit une commission des subsistances et des approvisionnements, qui fut chargée de pourvoir à l'alimentation du pays, soit par des achats de gré à gré, soit par des réquisitions ou des *préhensions*. Composée d'abord de trois membres, puis de cinq, ayant voix au conseil, cette commission acquit bientôt une importance extraordinaire. Obligée de suppléer au commerce que les décrets révolutionnaires avaient détruit, elle dépensa jusqu'à 300 millions par mois, et elle eut à son service plus de dix mille employés. Seule elle eut le droit d'exercer des réquisitions (décret du 24 pluviôse an II) et de diriger les approvisionnements d'un département à un autre. Elle ordonna des achats considérables de grains à l'étranger, et ces grains qu'elle achetait au prix moyen de 21 francs en argent, elle les revendait au prix maximum de 17 francs en assignats. Aussi, lorsqu'elle fut dissoute quinze mois plus tard (7 janvier 1795), son déficit s'élevait à 1,400 millions. Et pourtant son insuffisance à pourvoir à l'alimentation publique était telle qu'on agita sérieusement la question d'ordonner un jeûne général et un carême civique [1]. Des dilapidations scandaleuses avaient lieu dans cette immense et informe administration. En outre, soit par la négligence des employés, soit par le défaut de moyens de transport, des amas de blés, ou d'autres aliments qui avaient été mis en réquisition, pourrissaient dans ses dépôts. Jamais, en un mot, expérience plus désastreuse ne fut faite du régime des approvisionnements par l'État. Heureusement, le 9 thermidor mit fin à ce régime, dont la prolongation aurait ramené la France à la barbarie. Toutefois, la réaction s'opéra avec lenteur. La loi du maximum (voyez ce mot), d'abord modifiée, ne fut abolie que le 25 décembre 1794. Les réquisitions furent maintenues, après avoir été un peu adoucies, et le régime spécial de l'approvisionnement de Paris fut conservé intact. On démolissait en partie le régime d'intervention brutale et spoliatrice de l'État, mais on n'osait pas encore accorder au commerce assez de sécurité et de liberté pour qu'il pût reprendre ses opérations. Cette manière de procéder, hésitante et timide, eut les conséquences les plus fâcheuses. Les cultivateurs, décimés par les réquisitions militaires et découragés par le maximum, avaient laissé en friche une partie de leurs terres, en sorte que la récolte demeura insuffisante dans un grand nombre de départements. Le commerce, encore entravé, ne se réorganisant pas assez vite pour secourir les départements en déficit, il y eut des souffrances effroyables pendant toute la durée de l'hiver, qui fut extrêmement rigoureux. La disette sévit surtout à Paris, où elle provoqua de nouvelles émeutes.

Depuis le commencement de la révolution, Paris était nourri aux frais du gouvernement. En 1792, la municipalité faisait porter chaque jour à la halle 12 à 1,500 sacs de blé nécessaires à la subsistance de cette immense ville. Ce blé lui revenait à 62 livres le sac, et elle le cédait à 54 livres aux boulangers. Elle perdait ainsi jusqu'à 12,000 livres par jour [2]. Nous n'avons pas besoin d'ajouter que les marchands de blé ne se présentaient plus à la halle, où les boulangers trouvaient à

1. *Rapport* de [illegible]

2. [illegible]

s'approvisionner au-dessous du cours. Demeurée la seule pourvoyeuse de la capitale, la municipalité dut bientôt employer les procédés les plus vexatoires pour empêcher les habitants du voisinage de venir s'y approvisionner.

« La commune de Paris, dit M. Thiers, avait réglé la distribution du pain entre les boulangers. On ne pouvait s'y présenter qu'avec une carte de sûreté; sur cette carte, délivrée par les comités révolutionnaires, était désignée la quantité de pain qu'on pouvait demander, et cette quantité était proportionnée au nombre d'individus dont se composait chaque famille. On avait réglé jusqu'à la manière dont on devait faire queue à la porte des boulangers. Une corde était attachée à leur porte : chacun la tenait par la main, de manière à ne pas perdre son rang et à éviter la confusion. Cependant de méchantes femmes coupaient souvent la corde; un tumulte épouvantable s'ensuivait, et il fallait la force armée pour rétablir l'ordre [1]. » Moyennant ces précautions vexatoires et en s'imposant les sacrifices les plus onéreux, la municipalité maintenait le prix du pain à 3 sous la livre en assignats. Tant que dura la Terreur, Paris fut approvisionné au moyen des réquisitions et comme les grains requis étaient payés en assignats au taux du maximum, les pertes de la municipalité étaient, relativement, peu considérables; mais, après thermidor, le ressort gouvernemental s'étant détendu, les réquisitions ne furent plus exécutées et, d'une autre part, les règles établies pour la distribution des subsistances se trouvèrent plus souvent enfreintes. On continuait bien d'exiger la présentation des cartes de sûreté pour délivrer du pain, mais chacun exagérait ses besoins; les consommateurs parisiens payaient avec du pain leurs laitières et leurs blanchisseuses. Les boulangers revendaient en fraude de la farine aux habitants des campagnes. Par suite de ces abus, la consommation de Paris s'était élevée de 1,500 sacs à 1,900.

Le 16 mars 1795, la consommation continuant à augmenter tandis que les approvisionnements devenaient de jour en jour plus difficiles et plus coûteux, on mit les habitants à la ration. Le nombre d'individus composant chaque famille devait être indiqué sur la carte, et l'on n'accordait plus, chaque jour, qu'une livre de pain par tête. Sur la proposition du montagnard Romme, cette quantité fut portée à une livre et demie pour les ouvriers. Le 17 mars, on distribua 1,867 sacs de farine pour l'alimentation des 636,000 habitants de Paris; 324,000 avaient reçu la demi-livre de supplément. Cette mesure extraordinaire excita des murmures universels et elle valut à Boissy d'Anglas, qu'on accusait d'en être le promoteur, le surnom de *Boissy-famine*. Ce fut bien pis lorsque, dans la matinée du 7 germinal, on ne distribua qu'une demi-ration. Les émeutes de femmes devinrent alors permanentes. Les jacobins vaincus exploitaient habilement cette calamité publique en affirmant que tout le mal venait de ce que la constitution de 93 n'était pas mise en vigueur. Ils réussirent à entraîner encore une fois la multitude, et les insurrections du 12 germinal et des premiers jours de prairial eurent lieu aux cris : Du pain ! la constitution de 93 !

Cependant ce régime, qui devenait de jour en jour plus onéreux, demeura en vigueur jusqu'au mois de janvier 1796. Les assignats étaient tellement avilis, que le gouvernement rentrait à peine dans la 200e partie de la dépense que lui causait l'approvisionnement de Paris. Benezech, ministre de l'intérieur du directoire, eut alors le courage de proposer la suppression des rations, en exceptant seulement de la mesure les indigents, les rentiers et les fonctionnaires dont les revenus ou les appointements ne s'élevaient pas au dessus de 1,000 écus (les rentiers et les fonctionnaires continuaient d'être payés en assignats). Le directoire agréa la proposition de Benezech, et l'approvisionnement de Paris fut rendu au commerce. Chose curieuse ! tous les partis se coalisèrent contre le ministre qui venait de provoquer cette excellente mesure et ils l'abreuvèrent de dégoûts, au point qu'il voulut donner sa démission. Heureusement le directoire eut le bon esprit de le maintenir, et son système avec lui. Dès ce moment, l'alimentation publique cessa d'être compromise.

Les mesures de la période révolutionnaire concernant les subsistances ont été diversement appréciées par les historiens; M. Thiers a entrepris de les justifier. « Si, dans l'administration générale de l'État, avant le 9 thermidor, dit-il, quelque chose était irréprochable et pleinement justifié, c'était l'administration des finances, des subsistances et des approvisionnements... La commission du commerce et des approvisionnements avait fait transporter les grains, les fourrages, les marchandises des campagnes aux frontières ou dans les grandes communes; et le commerce, effrayé par la guerre et les fureurs politiques, n'aurait jamais fait cela spontanément. Il avait fallu y suppléer par la volonté du gouvernement, et cette volonté énergique, extraordinaire, méritait la reconnaissance et l'admiration de la France, malgré les cris de

1 Thiers, *Histoire de la Révolution française*, liv. XVI.

ces petits hommes qui, pendant le danger de la patrie, n'avaient su que se cacher [1]. » Oui, mais qui avait incessamment contribué à effrayer le commerce? Qui avait, dès le début de la révolution, exploité et envenimé les préjugés populaires contre les accapareurs? Qui avait transformé la question des subsistances en une arme politique? N'était-ce pas le parti des terroristes? Faut-il donc savoir gré à ce parti d'avoir nourri la France, et de quelle manière, après lui avoir enlevé les moyens de se nourrir elle-même?

M. Granier de Cassagnac, dans son *Histoire du Directoire*, a commis une erreur d'un autre genre, en attribuant aux théoriciens révolutionnaires, aux Mably, aux Brissot, etc., l'idée de substituer l'action du gouvernement à celle du commerce. Comme on a pu le voir, cette idée avait été depuis longtemps mise en pratique, d'une manière plus ou moins radicale, par l'administration. Les législateurs de la révolution se bornèrent à reproduire, sous d'autres formules, les ordonnances des rois, depuis Philippe le Bel jusqu'à Louis XV. Si le langage des Robespierre et des autres promoteurs des lois restrictives du commerce des grains diffère par la forme de celui des orateurs réglementaires de l'assemblée de police de 1768, il n'en diffère aucunement par le fond. Les révolutionnaires n'inventèrent rien en fait de réglementation et de mesures arbitraires; ils n'eurent qu'à copier, mais il faut convenir que ce furent de terribles copistes.

On devait croire que cette violente et lamentable expérience de la réglementation en matière de subsistances servirait pour jamais de leçon au législateur. Mais, hélas! la leçon fut encore une fois perdue : sous l'Empire, on voit reparaître tous les vieux errements qui avaient occasionné naguère des maux si effroyables, et on les voit produire les mêmes maux. L'année 1811, si favorable aux vendanges, n'avait donné qu'une récolte de grains médiocre. Napoléon, qui se proposait de partir pour sa funeste campagne de Russie, voulut se hâter « d'assurer la subsistance de la capitale ». En conséquence, il créa, par un décret du 28 août 1811, un *conseil de subsistance*, et il ordonna des achats pour la *réserve* de Paris. Son projet était d'avoir à Paris une réserve permanente de grains, et il avait déjà commencé l'exécution de ce projet par la construction du magasin monumental du boulevard Bourdon. Il voulait, disait-il, *influer* sur les prix au moyen de ses approvisionnements, et empêcher les manœuvres des *agioteurs*. Il ne se doutait pas que la présence d'une réserve, que l'ordre arbitraire d'un despote pouvait répandre soudainement sur le marché, suffirait pour éloigner plus de grains que ses greniers d'abondance n'en pourraient contenir. Quoi qu'il en soit, il fit acheter des quantités considérables de grains pour compléter sa réserve. L'effet de ces achats fut naturellement d'exhausser les prix. Napoléon, qui ne voulait pas mécontenter les Parisiens au moment de les quitter, ordonna de taxer le pain au-dessous du cours du blé et de fournir aux boulangers les grains de la réserve. Mais, comme celle-ci n'en pouvait donner assez, un grand nombre de boulangers furent ruinés et plusieurs fermèrent boutique. On venait acheter à Paris, où la taxe était de 18 sous, des masses de pain pour la banlieue, où le prix était de 26 à 28 sous. Le transport du pain, en dehors de Paris, fut sévèrement interdit; mais il s'en passait des quantités considérables en fraude. On fut obligé de faire des réquisitions dans les magasins du commerce pour subvenir aux besoins croissants de la réserve. Deux décrets, du 4 et du 8 mai, complétèrent le système de réglementation conseillé par les membres du *conseil de subsistance*. En vertu du premier, il était ordonné à quiconque ferait des achats pour les départements *qui auraient des besoins*, de n'y procéder qu'après en avoir fait la déclaration au préfet. Défense était faite également d'accumuler des grains ou des farines pour les garder en magasin. En conséquence, tout détenteur de denrées alimentaires devait en faire la déclaration immédiate et en apporter les quantités qui lui seraient indiquées sur tel marché qu'on lui désignerait. Les fermiers et les propriétaires étaient soumis aux mêmes déclarations et réquisitions. Le second décret complétait ces mesures par l'établissement d'un *maximum*. Le blé ne pouvait être vendu au-dessus de 33 francs dans les départements où les grains suffisaient à la consommation. Dans les autres, les préfets devaient fixer immédiatement le maximum, en ayant égard aux frais de transport. On eut soin cependant de déclarer que l'exécution du décret ne pourrait être prolongée au delà de quatre mois (de mai à septembre 1812). Ces mesures furent accueillies par les flagorneries accoutumées des courtisans qui n'avaient rien à redouter de la disette ; ce qui ne les empêcha pas d'aggraver le mal. Quelques préfets intelligents, ayant eu le bon esprit de fixer un maximum fort élevé, réussirent ainsi à attirer les blés dans leurs départements. « Mais, dit M. Vincens, à qui nous empruntons ces détails sur la disette de 1812, on ne put ou l'on ne sut pas en faire autant partout. Nombre

1. Thiers, *Histoire de la Révolution française*, liv. XXIV.

de préfets entrèrent aveuglément dans la voie qu'on leur avait ouverte, exécutèrent le décret sans ménagement, ou crurent se faire un mérite en l'aggravant. Là, les rigueurs exercées faisaient cacher les grains. On requit en vain de garnir les marchés, ils restaient vides. Les départements de la Mayenne, du Cher, de Loir-et-Cher, de la Meuse, et, de proche en proche, de la Seine-Inférieure et du Calvados se trouvaient sans ressources; ils envoyaient des agents à Paris pour réclamer des secours, et l'on n'avait rien à leur donner. Dans certaines campagnes on ne se nourrit que d'herbages et de racines, et il en résulta des épidémies[1]. » A Paris, les boulangers furent réduits à *faire farine de tout.*

On ne sait pas au juste ce que coûta cette nouvelle et désastreuse expérience de l'intervention de l'État dans les approvisionnements; mais il paraît qu'à Paris seulement les pertes de la réserve s'élevèrent à plus de 12 millions.

Sous l'Empire, l'exportation des blés, qui avait été prohibée depuis 1790, demeura permise jusqu'à la fin de 1810; interdite à cette époque, elle fut de nouveau permise à la rentrée des Bourbons, lorsque le prix dépassait certaines limites (ordonnance royale du 26 juillet 1814, convertie en loi le 2 décembre). L'exécution de la loi relative aux exportations fut suspendue, encore une fois, pendant les cent jours, et reprise seulement après la disette de 1816. Dans cette année désastreuse, une prime de 5 francs par hectolitre fut accordée aux importateurs de grains étrangers.

3. Législation après l'empire. — Échelle mobile.

Jusque-là les importations avaient échappé, en France, aux dispositions restrictives du régime réglementaire; on les avait considérées comme étant de trop peu d'importance pour inquiéter les producteurs nationaux. Il n'y avait, en effet, que certains points des côtes, tels que le littoral de la Provence et du bas Languedoc qui s'approvisionnassent avec des grains étrangers; de 1778 à 1790, par exemple, l'importation n'excéda l'exportation que de 394,000 hectolitres. Le chiffre restreint des importations avait pour causes principales les prohibitions à l'exportation qui existaient dans la plupart des pays avoisinants et l'instabilité des communications internationales, presque toujours suspendues, en totalité ou en partie, par la guerre. Mais, après 1816, la situation changea : les communications générales s'étaient rouvertes et la sécurité dont on jouissait, jointe à la multiplication des voies de transport, permettait de livrer au commerce général des quantités considérables de denrées alimentaires. Une concurrence avait surgi surtout, qui épouvantait les agriculteurs du Midi; nous voulons parler de celle des grains de la Russie méridionale; naguère presque inconnus sur nos marchés, les blés d'Odessa s'y présentaient maintenant à des prix excessivement bas. La récolte ayant été abondante en 1818, les propriétaires des départements de l'Est et du Midi envoyèrent à la Chambre pétitions sur pétitions pour être préservés de cette concurrence nouvelle. En 1819, le gouvernement, qui était alors à la dévotion des grands propriétaires, presenta une loi pour limiter l'importation des blés. Cette loi fut votée avec aggravation par la Chambre des députés. A peu près seul, l'honorable M. Voyer d'Argenson protesta en faveur des malheureux consommateurs, sacrifiés à l'intérêt de la grande propriété : « Croit-on, disait-il, que les salaires s'éléveront en proportion du prix des grains ? J'en appelle à tous ceux qui ont habité le fond des campagnes; ils verront ce qu'ils ont vu mille fois : à mesure que le prix des denrées s'élève, la nourriture du pauvre devient plus grossière; de l'usage du méteil, il passe à celui de l'orge, de l'orge à la pomme de terre ou à l'avoine. Je ne veux pas chercher à émouvoir; je ne puis cependant oublier que j'ai mis en herbier vingt-deux espèces de plantes, que nos habitants des Vosges arrachaient dans nos prés pendant la dernière famine; ils en connaissaient l'usage en pareil cas par la tradition de leurs pères; ils l'ont laissée à leurs enfants, et c'est à peine si ces plantes sont complètement desséchées au moment où nous examinons s'il faut combattre législativement l'avilissement du prix des grains[1]. » Malgré cette protestation éloquente, la loi passa à une majorité de 134 voix contre 28. Cette loi était greffée sur la législation relative à l'exportation, qui avait été établie en 1814; voici quelle en était l'économie. En 1814, on avait divisé les départements frontières en trois classes et en huit sections; dans la première classe, qui comprenait les départements où le prix du grain était habituellement le plus élevé, l'exportation cessait d'être permise lorsque le prix atteignait 23 francs l'hectolitre. Dans la seconde classe, où les prix formaient la moyenne, elle était autorisée jusqu'à 21 francs. Enfin, dans la troisième, où les prix offraient la limite la plus basse, l'exportation n'était libre que jusqu'à 19 francs. Ces trois classes étaient partagées en huit sections, et chaque

1. Vincens, [illegible] des grains de 1811 et 1812 [illegible], 11 octobre 18[illegible].

1. Discours de M. Voyer d'Argenson, séance du 7 juillet 1819.

section renfermait plusieurs marchés, dont le cours servait à déterminer le prix moyen régulateur. Ce prix, qui devait être publié dans le *Moniteur* le 1er de chaque mois, se réglait d'après les mercuriales des deux premiers marchés du mois précédent et du dernier marché du mois antérieur. Le tarif pouvait ainsi changer et changeait, en effet, douze fois par an, selon le cours variable de la denrée.

Les divisions adoptées en 1814 furent conservées en 1819, et les prix qui servaient de limite à l'exportation servirent de premier degré à l'échelle mobile des droits d'importation. Il y eut d'abord un droit permanent de 0fr,25 par hectolitre de grains, et de 0fr,75 par quintal métrique de farine à l'importation par navires français, de 1fr,25 sur les grains, et de 3fr,75 sur les farines à l'importation par navires étrangers. A ces droits permanents venait se joindre un droit supplémentaire de 1 franc par hectolitre, lorsque le prix descendait à la limite de 23 francs dans la première classe, de 21 francs dans la seconde, de 19 francs dans la troisième. L'importation commençait ainsi à être grevée par le droit supplémentaire, et mobile, juste à la limite où l'exportation cessait d'être permise. Mais ce n'est pas tout : à mesure que le prix baissait, le droit supplémentaire s'aggravait ; il y avait à chaque franc de baisse augmentation de 1 franc sur le droit; enfin, lorsque les prix étaient tombés à 20 francs dans la première classe, à 18 francs dans la seconde, à 16 francs dans la troisième, l'importation était prohibée. Les droits supplémentaires sur le quintal métrique de farine étaient fixés au triple des droits sur l'hectolitre de grains. Les dispositions de la loi étaient applicables au seigle et au maïs; la prohibition commençait pour ces grains lorsque les prix étaient descendus à 17, 15 et 13 francs. Le but de cette législation, importée d'Angleterre et connue sous le nom d'*échelle mobile*, était de forcer le prix du blé à graviter dans de certaines limites, dont les termes extrêmes étaient de 26 à 16 francs et, autant que possible, de le maintenir à une moyenne de 19 à 20 francs.

On la renforça encore par une disposition de la loi de douane du 7 juin 1820. Les droits permanents établis à l'importation par navires français furent portés à 1fr,25 par hectolitre de grains, et à 2fr,50 par quintal métrique de farine, lorsque l'importation n'était pas faite directement, de certains pays dits de production, c'est-à-dire des ports de la mer Noire, de l'Égypte, de la Baltique, de la mer Blanche et des États-Unis. D'un autre côté, les droits à l'importation par navires étrangers furent portés à 2fr,50 lorsque les prix ne s'élevaient pas à la limite où le droit supplémentaire cessait d'être exigible ; aussitôt qu'ils arrivaient à cette limite, le droit différentiel retombait à 1fr,25.

Malgré cette aggravation, la loi de 1819 n'atteignit pas son but, qui était d'empêcher le blé de tomber au-dessous du taux de 20 francs, que l'on considérait comme *rémunérateur* pour l'agriculture. La récolte de 1819 avait été abondante, celle de 1820 fut magnifique. En conséquence, le taux moyen des blés, qui avait été en 1819 de 18fr,43, tomba en 1820 à 16fr,60.

Les propriétaires s'émurent de nouveau et ils demandèrent que la législation fût aggravée. Les importations, qui consistaient principalement en blé d'Odessa, avaient dépassé les exportations d'environ 700,000 hectares ; il fallait, disait-on, empêcher que ces importations désastreuses ne pussent se renouveler. Le gouvernement, qui n'avait rien à refuser à la grande propriété, présenta une nouvelle loi en 1821 ; mais la majorité de la Chambre des députés, ne la trouvant pas suffisamment restrictive, en aggrava notablement les dispositions. Les prohibitionnistes du temps allaient même jusqu'à demander la prohibition absolue des grains étrangers. L'un d'entre eux, M. Humblot-Conté, affirmait en invoquant l'exemple de l'Angleterre, que la prohibition absolue aurait seule la vertu de faire régner l'abondance dans le pays : « C'est seulement, disait-il, depuis que les Anglais ont adopté des lois prohibitives et encouragé l'exportation, qu'ils ont détruit les causes de ces disettes fréquentes qui, d'après leur histoire, désolaient jadis cette contrée. La législation prohibitive, qui s'applique si heureusement à l'Angleterre, a besoin d'être renforcée quand elle s'applique à la France, pour laquelle il n'y a qu'une prohibition entière qui puisse prévenir les disettes; parce que ce n'est qu'avec les prohibitions absolues que nous pouvons encourager le commerce des grains et les spéculations sur cette denrée.[1] »

Sous l'influence de cet esprit prohibitionniste, la loi fut votée, malgré la vive opposition de la gauche, notamment de M. Benjamin Constant, qui souleva une tempête en accusant la grande propriété, en majorité à la Chambre, d'avoir exigé cette loi de renchérissement. La majorité en faveur du projet de loi fut de 282 voix contre 54.

En vertu de cette loi, datée du 4 juillet 1821, les départements frontières furent divisés en quatre classes; l'exportation fut dé-

1. Discours de M. Humblot-Conté [illegible]

fendue quand le prix dépassait 25 francs dans la 1re, 23 dans la 2e, 21 francs dans la 3e, 19 francs dans la 4e; à l'importation, le premier droit devenait applicable lorsque les prix étaient descendus, dans la 1re classe, à 26 francs, à 24 francs dans la 2e, à 22 francs dans la 3e, et à 20 francs dans la 4e; au-dessous de ces limites un second droit de 1 franc par chaque franc de baisse commençait à être perçu; enfin, lorsque les prix étaient descendus au-dessous de 24 francs dans la 1re classe, de 22 francs dans la 2e, de 20 francs dans la 3e, et de 18 francs dans la 4e, toute importation demeurait prohibée. Des modifications équivalentes étaient introduites dans le tarif des grains de qualité inférieure.

Cependant cette loi, qui doublait pour le moins la protection dévolue à la production des céréales, atteignit encore moins son but que la précédente. Au lieu de hausser, le prix des grains continua de baisser dans une progression rapide : en 1821, le prix moyen de l'hectolitre avait été de 18^{fr},65, il tomba à 15^{fr},08 en 1822; il fut de 17^{fr},20 en 1823, de 15^{fr},86 en 1824, de 14^{fr},80 en 1825, de 15^{fr},23 en 1826, et de 15^{fr},97 en 1827; alors le cours se releva et il demeura à une moyenne de 21^{fr},22 jusqu'en 1833. La loi n'avait donc pas eu le pouvoir de relever les prix, quoiqu'elle fût à peu près prohibitive, car dans la 1re classe, à Marseille, l'importation ne fut permise que pendant un seul mois (février 1828), de 1821 à 1830. Il est vrai que les négociants en céréales trouvaient moyen d'éluder la loi en expédiant des cargaisons de blé d'Odessa à Nantes, où l'importation demeurait permise, tandis qu'elle était interdite à Marseille, et en renvoyant de là à Marseille ces blés ainsi *francisés;* mais ces expéditions, que l'inégalité des droits selon les zones rendait quelquefois avantageuses, ne furent jamais bien considérables. Les récoltes ayant été mauvaises en 1828 et 1829, le gouvernement de Juillet voulut se populariser en modifiant, dans un sens libéral, la loi de 1821. Il proposa : 1° d'abolir provisoirement les surtaxes établies, soit sur les blés provenant des pays dit de non production, soit sur les blés importés par la frontière de terre (les importations par terre étaient assimilées aux importations par navires étrangers), et d'abaisser de 25 centimes tous les droits supplémentaires; 2° d'admettre les cargaisons de blé qui, expédiées en temps utile, mais retardées par les accidents de la navigation, arrivaient après la clôture de l'importation. Quelques autres dispositions secondaires complétaient cette loi provisoire, qui demeura en vigueur jusqu'au 30 juillet 1831. A cette époque, une ordonnance royale renouvela celles de ses dispositions sur lesquelles il pouvait être statué par de simples ordonnances. Le 17 octobre suivant, le gouvernement présentait une nouvelle loi céréale dont les dispositions étaient passablement libérales; mais une commission de la Chambre des députés, dont le rapporteur fut M. Ch. Dupin, refondit complètement ce projet dans un sens protectionniste. Malgré les efforts de MM. Duvergier de Hauranne, Alexandre Delaborde, d'Harcourt et de quelques autres orateurs libéraux, le projet ainsi modifié fut adopté à une majorité de 218 voix contre 24. On avait décidé à la vérité que la loi ne serait que provisoire; qu'elle demeurerait en vigueur pendant une année seulement; mais elle fut ensuite indéfiniment prorogée. En voici l'analyse :

En 1821, le pays avait été divisé en quatre zones pour l'importation et l'exportation des grains; la loi de 1832 maintint cet état de choses sans aucune altération importante. La classification établie fut la suivante : 1re classe (section unique), Pyrénées-Orientales, Aude, Hérault, Gard, Bouches-du-Rhône, Var, Corse. Marchés régulateurs : Toulouse, Gray, Lyon, Marseille; 2e classe (1re section), Gironde, Landes, Hautes et Basses-Pyrénées, Ariège, Haute-Garonne. Marchés régulateurs : Marans, Bordeaux, Toulouse (2e section), Jura, Doubs, Ain, Isère, Hautes et Basses-Alpes. Marchés régulateurs : Gray, Saint-Laurent, le Grand-Lemps; 3e classe (1re section), Haut et Bas-Rhin. Marchés régulateurs : Mulhouse et Strasbourg (2e section), Nord, Pas-de-Calais, Somme, Seine-Inférieure, Eure, Calvados. Marchés régulateurs : Bergues, Arras, Roye, Soissons, Paris, Rouen (3e section), Loire-Inférieure, Vendée, Charente-Inférieure. Marchés reguliers : Saumur, Nantes, Marans; 4e classe (1re section), Moselle, Meuse, Ardennes, Aisne. Marchés régulateurs : Metz, Verdun, Charleville, Soissons (2e section); Manche, Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Finistère, Morbihan. Marchés régulateurs : Saint-Lô, Paimpol, Quimper, Hennebon, Nantes.

Voici maintenant quels étaient les droits perçus dans chaque région sur les importations et les exportations : Lorsque le prix régulateur dépassait 28 francs dans la 1re classe, 26 francs dans la 2e, 24 francs dans la 3e et 22 francs dans la 4e, l'importation était libre aussi bien par navires étrangers que par navires français, ou du moins elle n'était soumise qu'à un simple droit de balance de 0^{fr},25 par hectolitre; lorsque les prix étaient de 28 francs à 27^{fr},01, de 26 francs à 25^{fr},01, de 24 francs à 23^{fr},01, de 22 francs à 21^{fr},01, selon les classes, l'importation continuait à être permise au droit de balance de 0^{fr},25 par

navires français et par terre, mais elle était frappée d'un droit de $1^{fr},50$ par navires étrangers. Ce droit différentiel était aussi perçu lorsque le prix descendait à des limites inférieures. Au-dessous de 26, 25, 22 et 20 francs, et jusqu'à $23^{fr},01$, $21^{fr},01$, $19^{fr},01$ et $17^{fr},01$, le droit de balance de $0^{fr},25$ s'augmentait de 1 franc par chaque franc de baisse. Au-dessous de ces limites, et si bas que tombassent les prix, l'augmentation était de $1^{fr},50$ par chaque franc de baisse. L'exportation était permise au droit de balance de $0^{fr},25$, jusqu'à ce que les prix eussent atteint 25 francs dans la 1re classe, 23 francs dans la 2e, 21 francs, dans la 3e et 19 francs dans la 4e; au-dessus de ces limites l'exportation restait grevée de 2 francs par chaque franc de hausse. Telle était cette législation qui semble avoir épuisé la mesure des complications douanières. Cependant elle trompa toujours l'attente des cultivateurs qui avaient espéré qu'elle maintiendrait les prix a un taux régulier et rémunérateur. En 1831, le prix du blé avait été de $22^{fr},71$; en 1832, de $21^{fr},85$; en 1833, il descendait à $15^{fr},62$; en 1834 et 1835, à $15^{fr},25$; en 1836 seulement, il remonta a $17^{fr},32$. Ce fait trouve, du reste, son explication naturelle dans les illusions que la protection fait naître chez les agriculteurs protégés; persuadés qu'elle leur permettra de vendre leurs grains a un prix plus élevé, ils en cultivent davantage, et cet excédent ne manque pas d'encombrer les marchés et d'avilir les prix; on restreint alors les cultures, et les récoltes deviennent insuffisantes, après avoir été surabondantes. Le régime des *classes*, particulier à la législation française, avait pour but d'obliger les départements du midi, où la récolte ne suffit pas, année commune, a l'alimentation de la population, à aller chercher le surplus dans les départements du nord. L'élévation exorbitante des droits dans les régions méridionales permit aux départements du nord, de l'est, de l'ouest et du centre, d'envoyer dans le midi l'excédent de leurs récoltes nonobstant la cherté des communications. Tandis que les Marseillais pouvaient recevoir, en temps ordinaire, du blé d'Odessa au prix de 16 francs à 18 francs, ils étaient obligés de consommer du blé de la Bretagne et de la Vendée, qui leur revenait à 25 francs ou 26 francs, soit 50 p. 100 plus cher. C'était un véritable tribut que les habitants du midi devaient payer à ceux du nord pour leur alimentation.

4 Suppression de l'échelle mobile. — Le libre échange.

Le gouvernement posséda toujours cependant la faculté de suspendre l'échelle mobile: il usa de cette prérogative une première fois en 1846, à la suite d'une très mauvaise récolte, sans que cette suppression réussit à prévenir ni la cherté, ni les troubles et les pillages; et une seconde fois en 1853. Cette dernière suppression fut définitive, car l'échelle mobile ne fut plus rétablie qu'en 1860 pour ne durer que quelques mois à peine.

Ce fut la loi du 15 juin 1861 qui la fit disparaître de nos lois. Un simple droit de $0^{fr},60$ moins fiscal que statistique, fut établi par quintal de blé. Sous ce nouveau régime très libéral, et grâce au perfectionnement des voies de communication, les prix acquirent une grande stabilité et le commerce trouva une sécurité qu'il n'avait pas connue jusqu'alors. Le port de Marseille en particulier était devenu l'un des grands marchés régulateurs pour les grains en Europe, sinon le premier. Cette expérience qui a duré de 1861 à 1885 a amplement démontré que les fluctuations des prix sont beaucoup moindres avec la liberté du commerce que sous le régime de la protection. Et cependant les prix moyens se sont toujours maintenus à un taux plus élevé que sous l'échelle mobile. Les cultivateurs avaient donc trouvé dans la liberté douanière des prix de vente supérieurs à ceux que leur procurait auparavant un système de tarifs très compliqué, créé spécialement pour les protéger.

5. Relèvements des tarifs de 1885 et de 1887.

On pouvait croire que le régime de 1861 serait définitif. Il n'en a rien été malheureusement. Après les mauvaises récoltes de 1878 et de 1879, vinrent les bonnes récoltes — celle de 1882 fut excessivement belle — qui coïncidèrent avec un phénomène d'ordre général, l'influence de ce que l'on a fort justement appelé la *concurrence universelle*. Les agriculteurs, toujours disposés à réclamer, organisèrent une vive agitation pour le relèvement des tarifs douaniers. Ils appuyèrent leurs revendications sur trois motifs principaux: 1° ils se prétendaient lésés par la protection accordée à l'industrie par les tarifs de 1881 qui, comme les traités de commerce, ne s'appliquaient ni aux céréales, ni aux bestiaux, cette inégalité de traitement leur étant fort préjudiciable; 2° ils demandaient à être sauvegardés pendant une série d'années, afin de pouvoir en toute sécurité renouveler leur outillage, transformer leurs méthodes culturales et adopter les nouveaux procédés scientifiques découverts depuis peu par l'expérimentation; 3° ils tiraient argument de la concurrence que leur faisaient les produits de l'Amérique, de l'Inde, de l'Australie et de la Russie, où les prix de revient ne s'élevaient qu'à des chiffres dérisoires ou extrêmement bas.

La loi du 28 mars 1885 donna une première satisfaction à ces réclamations en créant un droit de 3 francs par quintal de blé importé; deux ans plus tard, la loi du 29 mars 1887 établit des droits sur le blé de 5 francs par 100 kilogrammes; seigle (loi du 18 avril 1889), 3 francs; avoine, 3 francs; orge, 3 francs; farines de froment, épeautre et méteil, 8 francs.

Le maïs, céréale plus industrielle qu'alimentaire, au moins dans notre pays, est jusqu'ici resté en dehors des taxes douanières.

En présence de droits aussi élevés et prévoyant l'éventualité de mauvaises récoltes, la loi a réservé au gouvernement le droit d'en suspendre l'application en cas d'urgence.

6. L'importation du pain.

La législation douanière comporte encore un illogisme qui ajoute aux embarras, déjà grands, causés par l'élévation des tarifs. Le blé est aujourd'hui taxé à 5 francs le quintal, le farine à 8 francs, mais le pain, produit fabriqué avec cette matière première, n'a pas été compris dans les relèvements de 1885 et de 1887, et il est reste soumis au droit édicté dans le tarif général de 1881, soit 1^fr^,40 par 100 kilogrammes. De telle sorte que l'importation du pain, à peu près négligeable jusqu'à ces dernières années, a pris depuis 1887 une extension considérable. La législation fournit elle-même une prime à ce commerce qui, avec des tarifs combinés méthodiquement, serait toujours resté sans importance appréciable. Ce commerce se fait surtout le long des frontières de la Suisse, de l'Allemagne et de la Belgique : de grandes boulangeries se sont créées tout spécialement dans le voisinage de nos bureaux de douane pour se livrer à cette industrie. C'est au tour des boulangers de la région frontière à se plaindre de cette nouvelle concurrence.

On se trouve ainsi pris dans un véritable engrenage; un rouage ayant été faussé, il faut les retoucher tous. Mais il faut alors convenir, ce que l'on a toujours refusé de faire jusqu'ici, que c'est le pain, aliment premier et essentiel de la classe ouvrière, qui a été taxé et que le stimulant que l'on a voulu donner à l'agriculture française est en réalité un véritable impôt perçu au profit d'une classe privilégiée de grands agriculteurs.

C'est la meilleure démonstration qui puisse être faite du vice essentiel de la tarification douanière en vue de la protection des industries nationales.

IV. LÉGISLATION EN ANGLETERRE.

En Angleterre, la législation sur les céréales n'a pas subi moins de vicissitudes qu'en France. Sous le règne d'Élisabeth, l'exportation était permise moyennant un droit de 2 shellings, lorsque le prix du froment s'élevait à 20 shellings par *quarter* (2 hect. 90). Jacques II éleva la limite à 32 shellings et Cromwell à 45; mais, en 1688, Guillaume III, qui voulait se concilier la faveur des propriétaires fonciers supprima le droit d'exportation et, de plus, accorda une prime d'exportation de 5 shellings lorsque le prix du blé serait descendu à 48 shellings et au-dessous. Le droit d'importation, qui était de 16 sous Charles II, fut porté, en même temps, à 18; la reine Anne et Georges II y ajoutèrent chacun 2 shellings. Mais il semble que la prime d'exportation n'ait pas contribué beaucoup à développer l'agriculture britannique, car on éprouva alors plusieurs disettes consécutives, et l'opinion publique réclama des modifications dans la législation des grains. Malheureusement l'opinion n'était pas encore bien éclairée à cette époque, et elle ne demandait guère la suppression d'une prohibition que pour la remplacer par une autre. En vertu d'une loi, datée de la troisième année du règne de Georges III, l'exportation fut prohibée lorsque le prix du blé atteindrait ou dépasserait 44 shellings par *quarter* sur le marché intérieur, et le droit d'importation fut réduit au taux nominal de 6 deniers (62 centimes) lorsque le prix s'élèverait à 48 shellings; mais l'ancien droit (de 22 shellings) demeura en vigueur pour le cas où la limite de 44 shellings ne serait pas dépassée. En 1787, on prit pour base la limite de 48 shellings; au-dessous de ce taux, le droit devait être de 24 shellings. En 1791, la protection fut augmentée. Le prix *rémunérateur* fut fixé à 54 shellings. A ce taux, le droit devenait purement nominal; mais il était de 2 shellings et demi, quand le prix du blé n'atteignait pas 54 shellings et de 24 shellings si le prix restait au-dessous de 50 shellings par quarter. Le maximum du droit fut successivement porté à 30 shellings. Quelquefois, à la vérité, lorsque la récolte était par trop mauvaise, la loi était suspendue par un ordre en conseil. En 1804, les propriétaires fonciers réclamèrent un nouveau supplément de protection : la limite dite rémunératrice fut portée à 66 shellings; au-dessous de ce taux, le droit fut à 3 shellings, et à 30 shellings au-dessous de 63 shellings. En 1813, le droit de 30 shellings fut porté à 39 shellings 7 deniers. Enfin, en 1814, l'importation étrangère fut prohibée, lorsque les blés indigènes n'auraient pas atteint le taux de 80 shellings. En 1822, la limite à laquelle le droit nominal de 1 shelling devenait applicable fut portée à 85 shellings; le droit fut fixé à 5 shellings pour le taux de 80

shellings, et à 17 shellings au-dessous de 80 shellings. Au-dessous de 70 shellings l'importation demeurait prohibée. A dater de 1822, commence une réaction contre les exigences excessives de la propriété foncière. M. Huskisson imagine le système d'une échelle décroissante de droits que M. Canning se charge d'appliquer en 1828. M. Canning voulait assurer à l'agriculture nationale un prix rémunérateur de 66 shellings par quarter; mais cette limite, qui avait été adoptée par la chambre des communes, fut portée à 72 shellings par la chambre des lords. La législation de 1828 subsista jusqu'en 1842. A cette époque Robert Peel remania pour la dernière fois la loi-céréale en maintenant la limite de 72 shellings, mais en abaissant le taux des droits d'importation. Voici comment ces droits étaient gradués d'après l'Acte de 1828 et d'après celui de 1842 :

Prix moyen du blé sur le marché.	Droits d'après l'Acte de 1828.	Droits d'après l'Acte de 1842.
73 sh. et au-dessus	1 sh.	1 sh.
72	2,8	2
71	6,8	3
70	10,8	4
69	13,8	
68	16,8	5
67	18,8	
66	20,8	6
65	21,8	7
64	22,8	8
63	23,8	9
62	24,8	10
61	25,8	11
60	26,8	12
59	27,8	13
58	28,8	14
57	29,8	15
56	30,8	16
55	31,8	
54	32,8	17
53	33,8	
52	»	18
51	»	19
Au-dessous	»	1 liv. st.

Ces diverses lois avaient pour but : 1° d'assurer un prix rémunérateur plus ou moins élevé aux agriculteurs; 2° de maintenir une certaine fixité dans les prix des céréales; mais en Angleterre, comme en France, les lois céréales trompèrent complètement, sous ce double rapport, l'attente de ceux qui les avaient établies. L'acte prohibitif de 1815, dit M. Léon Faucher, à qui nous empruntons ces renseignements sur la législation britannique, n'empêcha pas le prix du blé de descendre, sur le marché anglais, à 56 shellings en 1821 ; à 43 en 1822 ; à 53 en 1823, et à 56 en 1827. Sous l'empire de l'acte presque aussi restrictif de 1828, les mercuriales, qui avaient présenté un moment le taux moyen de 81 shellings, tombèrent à 58 en 1832, à 52 en 1833, à 46 en 1834, à 39 en 1835, et à 36 en 1836. Malgré la loi de 1842, le blé ne valait pas en Angleterre plus de 45 shellings le *quarter* (19 fr. 70 par hect.), au mois d'avril 1842. Les variations des cours étaient considérables et soudaines. En 1832, la différence entre le cours le plus élevé et le cours le plus bas a été de 30 p. 100, de 27 p. 100 en 1834, de 19 p. 100 en 1835, de 42 p. 100 en 1836, de 31 p. 100 en 1837 et de 60 p. 100 en 1838.

Si le système adopté en Angleterre n'a pas donné aux agriculteurs les avantages qu'ils s'en promettaient, il n'en a pas moins coûté fort cher au trésor public. On calcule, dit encore M. Léon Faucher, que l'Échiquier a payé, dans le cours du dix-huitième siècle, sous forme de primes à l'exportation, près de 170 millions de francs et, dans les premières années du dix-neuvième, sous forme de primes temporaires à l'importation, environ 72 millions. En outre, les droits d'entrée établis, d'après le système de l'échelle mobile, ne pouvaient donner qu'un faible produit. De 1828 à 1840, ils n'ont rapporté en moyenne que 5 millions et demi de francs par an, bien que les importations devinssent d'année en année plus considérables. M. Léon Faucher donne la raison de ce fait : « Les marchands, dit-il, achètent de grandes quantités de blés étrangers pendant que les prix sont bas ; puis ils les gardent en entrepôt jusqu'à ce que l'augmentation des prix sur le marché ait fait réduire le tarif de l'importation à un taux nominal. Plus de la moitié des blés introduits en Angleterre avant la loi de 1842 n'avaient payé qu'un droit de 1 shelling. »

Cependant, les *corn-laws* établies visiblement pour favoriser les intérêts de l'aristocratie territoriale soulevaient des plaintes générales ; en 1838, une ligue se forma à Manchester pour les renverser et pour demander la libre importation des céréales. Cette association (V. Bright, Bastiat, Cobden, Robert Peel) parvint à son but, après huit années d'efforts persévérants. L'insuffisance des récoltes, la maladie des pommes de terre et les nombreux meetings de la ligue obligèrent sir Robert Peel à rappeler les lois-céréales, après les avoir temporairement suspendues. A la suite d'une discussion mémorable, le bill pour le rappel des *corn-laws* fut voté à la chambre des communes, en juin 1846 et mis en vigueur le 1er février 1849.

Nous ne pouvons entrer dans les détails de l'histoire des céréales particulière à chaque État. Bien peu nombreux sont les pays qui n'ont pas établi un droit d'entrée élevé sur le blé. Dans le monde on ne trouve à citer que la Russie, le Brésil, le Royaume-Uni, la Belgique, la Hollande, le Danemark et la

Suède. Et encore y discute-t-on beaucoup le maintien de ce régime. Parmi les pays qui taxent les blés à l'entrée, l'Espagne, le Portugal et l'Allemagne, pour ne parler que de l'Europe, ont seuls des droits plus élevés que la France; notre droit de 5 francs par quintal nous place donc dans les premiers rangs. A côté de la France se place l'Italie qui a récemment élevé son tarif de 1,40 à 3 francs, puis à 5 francs. La Turquie, la Grèce, la Chine, la Suisse, le Canada même ont tenu également à se protéger contre la concurrence étrangère ou à se procurer des ressources pour leur budget par cette voie. La diversité des droits est donc un facteur important dans la fixation des prix du blé. Malheureusement elle n'agit guère que pour fausser le jeu des lois économiques.

La dernière revision des tarifs en Allemagne est du 27 décembre 1887; elle date du 12 juillet 1888 en Italie.

	Droits en francs par quintal.	
	Allemagne.	Italie.
Blé	6,25	5,30
Seigle	6,25	
Avoine	5,00	4,00
Sarrasin	2,50	
Orge	2,81	
Farine de blé	13,12	8,70
Maïs	2,50	
Riz	5,00	

V. CRITIQUE DE LA RÉGLEMENTATION DU COMMERCE DES CÉRÉALES.

Passons maintenant en revue les arguments que les économistes ont opposés à la réglementation du commerce des grains et aux dispositions restrictives des lois-céréales. Nous avons vu que les entraves apportées à la liberté intérieure étaient de plusieurs sortes. On a défendu les ventes ailleurs que sur les marchés; on a réglementé ou prohibé les exportations en dehors de certaines circonscriptions; on a soumis les intermédiaires, désignés à l'animadversion populaire sous le nom d'accapareurs, à l'obligation de déclarer le montant de leurs achats et à d'autres formalités non moins vexatoires; on a agi sur le prix des grains en achetant du blé pour le compte du gouvernement et des municipalités, en mettant ce blé en réserve dans des greniers d'abondance, puis en le déversant brusquement sur le marché; on a abaissé, aux époques de disette, le prix du pain au-dessous du cours des grains sur le marché; on a fait dans les campagnes des réquisitions de blé pour l'approvisionnement des grands centres de population; on a établi des maximum, etc., etc. La liste de ces mesures restrictives est longue, et bien qu'elles aient été généralement prises dans l'intention de soulager les masses souffrantes et affamées, elles ont fait plus de victimes que les guerres les plus meurtrières.

Dans sa spirituelle *Diatribe à l'auteur des Éphémérides*, Voltaire a fait ressortir, avec sa verve et son enjouement accoutumés, les inconvénients de l'interdiction de la vente hors des marchés. Voici un extrait de ce charmant morceau de critique économique :

« Je suis laboureur et j'ai environ quatre-vingts personnes à nourrir. Ma grange est à trois lieues de la ville la plus prochaine; je suis obligé quelquefois d'acheter du froment, parce que mon terrain n'est pas si fertile que celui d'Égypte et de Sicile. Un jour un greffier me dit : Allez-vous-en à trois lieues payer chèrement au marché de mauvais blé. Prenez des commis, un acquit-à-caution; et si vous le perdez en chemin, le premier sbire qui vous rencontrera sera en droit de saisir votre nourriture, vos chevaux, votre femme, votre personne, vos enfants. Si vous faites quelque difficulté sur cette proposition, sachez qu'à vingt lieues il est un coupe-gorge qu'on appelle juridiction; on vous y traînera, vous serez condamné à marcher à pied jusqu'à Toulon, où vous pourrez labourer à loisir la mer Méditerranée. Je pris d'abord ce discours instructif pour une froide raillerie. C'est pourtant la vérité pure. Quoi ! dis-je, j'aurai rassemblé des colons pour cultiver avec moi la terre, et je ne pourrai acheter du blé pour les nourrir eux et ma famille ! et je ne pourrai en vendre à mon voisin quand j'en aurai de superflu ! — Non, il faut que vous et votre voisin creviez vos chevaux pour courir pendant six lieues. — Eh ! dites-moi, je vous prie, j'ai des pommes de terre et des châtaignes avec lesquelles on fait du pain excellent pour ceux qui ont un bon estomac; ne puis-je pas en vendre à mon voisin sans que ce coupe-gorge, dont vous m'avez parlé, m'envoie aux galères ? — Oui. — Pourquoi, s'il vous plaît, cette énorme différence entre mes châtaignes et mon blé ? — Je n'en sais rien, c'est peut-être parce que les charançons mangent le blé et ne mangent point les châtaignes. — Voilà une très mauvaise raison. — Eh bien ! si vous en voulez une meilleure, c'est parce que le blé est d'une nécessité première, et que les châtaignes ne sont que d'une seconde nécessité. — Cette raison est encore plus mauvaise. Plus une denrée est nécessaire, plus le commerce en doit être facile. Si on vendait le feu et l'eau, il devrait être permis de les importer et de les exporter d'un bout de la France à l'autre. »

Ajoutons que s'il est bon que les grains, comme toutes les autres denrées, soient centralisés dans des marchés, où la concurrence s'établisse entre les vendeurs au bénéfice des

acheteurs, il faut laisser cette concentration utile s'opérer d'elle-même. Les cultivateurs et les marchands de grains n'ont-ils pas avantage à se réunir dans des lieux désignés, où ils puissent rencontrer des acheteurs? Que s'ils ne s'y rendent point, n'est-ce pas une preuve que les acheteurs ont préféré s'aboucher directement avec eux, et que les uns et les autres ont trouvé plus d'avantage à cette manière de procéder? Pourquoi donc leur en imposer une autre? — On a interdit ou réglementé les ventes en dehors de certaines circonscriptions; mais qui ne voit le mal que ces prohibitions ou ces réglementations inintelligentes, reproduites encore en 1812, ont dû causer aux populations victimes de la disette? Souvent, en France, certaines provinces se trouvaient réduites aux dernières extrémités de la faim, par suite d'un accident de température qui avait fait manquer les récoltes tandis que les provinces avoisinantes regorgeaient de blé. Dans ses *Lettres sur la liberté du commerce des grains*, Turgot cite à cet égard un fait des plus frappants : « Dans la disette de 1740 à 1744, dit-il, tandis que le froment valait 45 livres à Paris, il ne valait à Angoulême que 17 livres; et pendant toute la durée de cette disette l'inégalité des prix entre Angoulême et Paris a été assez grande pour qu'il y eût du profit à porter des grains d'Angoulême à Paris, même par terre, et à plus forte raison par les rivières et par la mer. Je demande pourquoi l'abondance d'Angoulême et des provinces méridionales fut inutile à Paris. N'est-il pas évident que si le commerce des grains avait été monté, si des gênes et des règlements absurdes n'avaient pas détruit la liberté et le commerce avec elle, on ne se fût pas aperçu de cette disette qui suivit la récolte de 1740 et qui fut si cruelle dans une partie du royaume? Les règlements et les gênes ne produisent pas un grain de plus, mais ils empêchent que le grain surabondant dans un lieu ne soit porté dans les lieux où il est plus rare. La liberté, quand elle n'augmenterait pas la masse des grains en encourageant la production, aurait au moins l'avantage de répartir le plus promptement et le plus également qu'il soit possible les grains qui existent[1]. » Après tant de désastreuses expériences, dont nous avons retracé une imparfaite esquisse, les gouvernements ont généralement renoncé à restreindre ou à réglementer la liberté intérieure du commerce des grains; mais les populations ne se montrent pas toujours aussi avancées sous ce rapport que les gouvernements. En 1845 et 1846, des troubles eurent lieu encore dans plusieurs localités de l'ouest de la France, au sujet de l'enlèvement des blés. Selon la coutume usitée en pareil cas, la foule se précipita sur les convois et elle mit le blé en vente au-dessous du cours[1]. Les autorités parvinrent ensuite à rétablir l'ordre; mais, en attendant, les marchands effrayés avaient retiré leurs grains du marché et les prix s'étaient élevés en conséquence de cette diminution de l'offre. A la vérité, le régime de l'échelle mobile était bien pour quelque chose dans ces désordres. Le tarif des céréales en France était établi de manière à obliger les populations du midi à s'approvisionner dans les provinces de l'ouest et du centre, alors qu'elles pouvaient retirer, avec plus d'avantage, leurs grains d'Odessa. Dans les années d'abondance, ce trafic était profitable, sans doute, aux cultivateurs de l'ouest et du centre; mais, dans les années de disette, l'enlèvement des subsistances de dernière qualité, du blé noir de la Bretagne par exemple, pouvait compromettre sérieusement l'alimentation de la population pauvre de cette province, où le niveau des ressources privées est plus bas qu'en aucune autre partie du pays.

Le préjugé contre les marchands de grains, désignés sous le nom d'accapareurs, date d'une époque où le commerce des blés était universellement entravé et où des marchands privilégiés pouvaient seuls acheter des grains dans un canton pour les revendre au dehors. Le blé étant la base de l'alimentation générale, un monopole de cette nature ne pouvait manquer de produire d'immenses bénéfices, aux dépens de la vie même des populations. On conçoit donc que le préjugé contre les accapareurs ait été extrêmement vivace et jusqu'à un certain point légitime à des époques d'oppression et de rapine. (V. MONOPOLE.) Mais ce préjugé ne saurait être, en aucune façon, justifié sous un régime de libre circulation. Les accapareurs, c'est-à-dire les marchands de grains, sont des intermédiaires indispensables, qui épargnent aux consommateurs, aussi bien qu'aux producteurs, nombre de frais et de démarches inutiles, qui peuvent seuls, enfin, à l'aide de leurs *accaparements* (V. ce mot), prévenir les écarts extrêmes des prix. Un économiste allemand, M. Schmalz, a parfaitement mis en lumière l'utilité des *accapareurs*, au double point de vue de l'intérêt des productions et des consommateurs : « Considérez, dit-il, la position d'un paysan qui, pour pouvoir vendre les productions de sa ferme ou de son champ, se voit dans la nécessité de les charrier lui-même à la ville, ou de les y faire transporter sur des hottes par les différents membres de

1. *Lettres sur la liberté du commerce des grains*, Œuvres de Turgot, t. I, p. [illegible], édit. Guillaumin.

1. *Le Libre-Échange*, n° du 6 décembre 184[illegible].

sa famille. Il ne peut pas même choisir le jour qui lui conviendrait le mieux ; il faut qu'il attende celui du marché. Dès la veille, il se prépare pour sa course ; car il doit arriver de fort bonne heure au marché ; il met en ordre ses denrées et part de son village en chariot ou à pied. Il voyage toute la nuit, arrive de grand matin à la ville, y reste jusqu'au milieu du jour et même plus tard, pour effectuer sa vente, repart et rentre chez lui le soir, excédé de fatigue. Voilà deux jours entiers de perdus pour l'économie rurale, qui ne permet pas un seul moment de relâche et qui réclame à tout instant l'exécution d'un travail utile. Le lendemain encore, à quoi pourront s'occuper hommes et bêtes, fatigués de la course? Supposons que vingt femmes d'un village, chacune chargée d'une couple de poulets, d'une douzaine d'œufs, de quelques livres de beurre et de quelques fromages, se rendent au marché. Pendant tout le temps qu'elles passeront ainsi hors de leur ménage, que de travaux n'auraient-elles pas pu faire aux champs, au jardin, dans les étables et dans l'intérieur de leur maison? Elles y auraient filé ou tricoté des bas pour leurs enfants, qui, maintenant, courent nu-pieds au préjudice de leur santé et qui, par là-même, prouvent clairement la misère qui règne dans le village. Une brouette, un cheval, un prétendu accapareur auraient suffi pour transporter à la ville le chargement de vingt hottes et auraient épargné deux jours de peines et de fatigues à vingt ménages. Souvent même le chariot des paysans qui se rendent en ville ne contient pas, à beaucoup près, une charge complète ; et chacun d'eux n'ayant ainsi que quelques boisseaux de grains sur sa voiture, il faut dix hommes et vingt chevaux pour le transport de quelques muids de blé. Un accapareur eût facilement pu les charger sur un seul chariot ; et il aurait encore épargné deux jours d'absence à dix hommes et à vingt chevaux enlevés aux soins et aux travaux nécessaires de l'agriculture. L'assertion que le regrattier ou l'accapareur enlève à ces gens de la campagne leurs denrées dans le moment même où ils manquent d'argent, est sans fondement et dénuée de sens. Si le paysan vendait à cause de la pénurie d'argent dans laquelle il se trouverait, ce ne serait incontestablement qu'afin de se tirer d'embarras. Or, imagine-t-on qu'il lui serait plus avantageux de rester dans cet embarras? D'ailleurs, si le marchand offre trop peu, le paysan ne manquera pas de se rendre lui-même au marché. Il est vrai qu'en général le marchand achètera moins cher au paysan que le paysan n'aurait vendu au marché ; mais cela est fort naturel, puisqu'il prend sur lui le transport, le temps et l'embarras de la vente, et qu'il fait ainsi retrouver au paysan deux jours de travail, qui valent bien mieux pour lui que ce qu'il aurait obtenu de plus au marché. L'existence des marchands regrattiers ne fait pas davantage renchérir les denrées pour les habitants des villes ; car si leur bénéfice est considérable, au lieu de dix il s'en rencontrera bientôt vingt, qui chercheront à vendre au rabais les uns des autres. Dans les campagnes, ils s'efforceront de s'enlever réciproquement les vendeurs, en offrant les plus hauts prix possibles. Dans les villes, ils chercheront à attirer les acheteurs, en donnant à aussi bas prix qu'ils pourront le faire. D'ailleurs, l'habitant des villes est bien aussi obligé de payer, au paysan qui vient lui vendre lui-même ses denrées au marché, les frais de voyage et de transport. Or, quand devra-t-il payer meilleur marché? Sera-ce lorsque les marchandises qu'un seul marchand aurait transportées, avec quatre chevaux, auront été transportées par dix hommes et vingt chevaux? Sous tous les rapports donc rien n'est plus avantageux que le prétendu accaparement si généralement détesté [1]. »

L'interposition des accapareurs entre le producteur et le consommateur est, comme on voit, un progrès manifeste de la division du travail. Il est presque superflu d'ajouter que les accaparements, c'est-à-dire les approvisionnements accumulés par les marchands de grains, fournissent les moyens les plus sûrs d'égaliser les prix, dans l'espace et dans le temps, de reporter le superflu d'un pays où la récolte a été bonne dans un pays où la récolte a été mauvaise, et d'une année d'abondance dans une année de disette.

Les recensements des récoltes, ordonnés aux époques de disette, n'ont jamais produit de bons résultats. Comme le faisait remarquer, avec raison, le ministre Roland dans sa Lettre à la Convention nationale, ces recensements reposent sur des déclarations que des motifs de toute nature, la mauvaise foi des uns, la crainte des autres, contribuent à rendre inexactes. Or, si ces déclarations sont au-dessous de la vérité, quel champ ouvert aux inquiétudes et aux fausses spéculations! Et si elles sont exagérées, ne doivent-elles pas engendrer une fausse sécurité plus funeste encore que des inquiétudes mal fondées? N'a-t-on pas vu, en 1846, par exemple, un ministre du commerce, M. Cunin-Gridaine, se fiant aux renseignements recueillis à la hâte par les préfets, annoncer que rien ne faisait pressentir un déficit dans la récolte, et recevoir des faits un cruel démenti? En général, le com-

1. *Économie politique* de Schmalz, traduction de Henry Jouffroy, t. II, p. [illegible].

merce est beaucoup plus apte que le gouvernement à recueillir des renseignements de cette nature, car il est le premier intéressé à les avoir. Pourquoi donc ne pas le laisser s'éclairer seul, puisque les lumières qu'on peut lui procurer sont moins certaines que les siennes ?

Les gouvernements sont intervenus d'une manière plus directe encore dans l'approvisionnement des populations. Ils ont consacré des sommes considérables à des achats de grains étrangers ou indigènes; ils ont créé des greniers d'abondance et autorisé des municipalités à s'imposer des sacrifices de même nature. Ces sacrifices étaient-ils bien entendus? L'expérience prouve le contraire, et le raisonnement vient à l'appui de l'expérience. Lorsque le gouvernement achète des blés dans une année de disette, il n'en fait pas un objet de spéculation; il achète presque toujours avec l'intention de revendre à perte; ceci, dans l'intention louable de soulager les populations qui souffrent de la disette. Mais le commerce, qui n'a point la ressource de reporter ses déficits sur des contribuables bénévoles, le commerce ne peut imiter ce genre de spéculation philanthropique. Lorsque le gouvernement commence ses achats, le commerce est obligé, en conséquence, de cesser ou de ralentir les siens. Il abandonne le marché au gouvernement plutôt que de le lui disputer en vendant à perte. Or, comme les moyens dont le gouvernement et les municipalités disposent pour approvisionner un pays ne sont jamais comparables à ceux du commerce, les consommateurs finissent toujours par être les victimes de cette intervention anormale : au lieu de recevoir plus de blé, ils en reçoivent moins. Lorsque les gouvernements s'aperçoivent de ce résultat, ils se mettent communément de fort mauvaise humeur contre le commerce, et ils veulent le *forcer* à livrer ses blés; ils font faire des visites domiciliaires chez les marchands, ils ordonnent d'apporter les grains au marché, de les vendre à un prix maximum, etc., etc. Le commerce ainsi violenté déploie moins d'activité que jamais, et cela dans le moment même où tous ses efforts seraient nécessaires pour subvenir aux besoins urgents de la consommation. Le gouvernement n'a plus alors que deux partis à prendre, c'est de cesser de se mêler des approvisionnements et de laisser faire le commerce, ou de se charger seul de l'alimentation publique. Nous avons vu quels ont été en France les résultats de ce dernier système. La même expérience a été faite dans d'autres États moins étendus, où elle a causé aussi de grandes pertes : à Rome, par exemple, la *cassa Annonaria*, instituée par Paul V au commencement du dix-septième siècle, demeura chargée des approvisionnements pendant près de deux siècles. Elle avait reçu d'abord la mission inexécutable de veiller à ce que le pain se vendît toujours à un prix uniforme, quelle que fût l'abondance ou la rareté du blé; mais, s'apercevant bientôt de l'impossibilité d'assujettir le commerce à cette règle, elle s'empara du monopole des approvisionnements. Pendant près de deux siècles, elle réussit à maintenir uniformément le prix du pain de huit onces à un baïoc ou sol romain, d'un dixième plus fort que le sol de France; mais, au bout de ce temps, la cassa Annonaria fut renversée avec le gouvernement pontifical et elle laissa un déficit considérable : « Quelle que fût l'abondance ou la rareté des blés, dit M. de Sismondi, la chambre apostolique les passait aux boulangers à raison de 7 écus romains (37^{fr},10) le rubbio, mesure qui pèse 640 kilogrammes. Ce prix ne s'éloignait pas beaucoup de la moyenne et il laissait aux boulangers un profit suffisant lorsqu'ils vendaient leurs petits pains au prix d'un baïoc. Jusqu'à l'année 1763, les bénéfices de la chambre compensèrent ses pertes. Mais vers cette époque commença une hausse dans les prix des blés, qui alla toujours croissant jusqu'à la fin du dix-huitième siècle. Malgré ses pertes, la chambre apostolique, redoutant toujours plus de donner lieu au mécontentement populaire, continua de faire vendre le pain au même prix; aussi, lorsqu'en 1767 le gouvernement pontifical fut renversé, la cassa Annonaria présenta un déficit de 3,293,865 écus ou 17,457,485 francs [1]. »

Arrivons maintenant à l'intervention du gouvernement dans le commerce extérieur des céréales. Cette intervention s'est manifestée d'un côté par des allocations de primes à l'importation, et à l'exportation, d'un autre côté, par des entraves de diverse nature apportées à l'entrée et à la sortie des céréales.

Le système des primes à l'exportation a le double défaut d'encourager une branche particulière de la production aux dépens de toutes les autres, et de fournir aux consommateurs étrangers une véritable subvention aux dépens des contribuables nationaux. (V. PRIMES.) Au surplus, l'exemple de l'Angleterre atteste la complète inefficacité des primes pour développer l'agriculture et assurer la subsistance des populations. Les primes d'importation donnent lieu à des manœuvres frauduleuses; elles ont en outre l'inconvénient de faire hausser les prix en activant, le plus souvent d'une manière prématurée, la demande des céréales dans les pays de produc-

1. [illegible]

tion. Le système des entraves à l'exportation contre lequel Turgot a spécialement dirigé ses remarquables *Lettres*, ce système soulève plusieurs sortes d'objections, soit que l'exportation se trouve absolument prohibée lorsque le blé a atteint un certain prix à l'intérieur, soit qu'on l'assujettisse alors à un droit mobile et croissant : 1° La défense d'exportation empêche la sortie des grains de qualité supérieure, dont la vente à l'étranger donnerait aux populations pauvres les moyens d'obtenir en échange *une plus grande quantité* d'aliments inférieurs ; 2° Elle décourage l'importation des grains étrangers, en ôtant aux négociants la ressource de les réexporter, dans les cas où ils trouveraient à les vendre plus avantageusement ailleurs. La généralisation du système des entrepôts a, du reste, heureusement diminué l'importance pratique de cette objection ; 3° Elle ralentit le développement des cultures en enlevant aux cultivateurs le débouché du dehors, précisément aux époques où ce débouché est le plus avantageux.

Les importations sont entravées par des droits fixes ou par des droits mobiles. Mais il convient de remarquer que le premier système n'a de fixe que le nom ; car lorsqu'un pays se trouve menacé de la disette, le gouvernement se hâte toujours de suspendre le droit. D'un autre côté, dans les années d'abondance et de bas prix, le droit n'apporte à l'agriculture indigène qu'une protection nominale. Les droits mobiles, s'élevant à mesure que les prix s'abaissent à l'intérieur, ont été établis dans la vue de maintenir, avec une certaine régularité, un prix dit *rémunérateur*. Expliquons ce qu'on entend par ce mot. On suppose que le cultivateur, pour rentrer dans tous ses frais, pour payer la rente nécessaire du propriétaire, le salaire nécessaire de ses ouvriers et percevoir son profit nécessaire, a besoin de vendre son blé à un certain prix qualifié de rémunérateur. En France, le prix rémunérateur était évalué à 20 francs environ par hectolitre, et l'on s'efforçait de combiner les droits d'importation et d'exportation de telle sorte que le prix courant des blés ne s'écartât jamais beaucoup de ce prix, qui représentait ou était supposé représenter les frais de production de la denrée. Mais les faits attestent que jamais ce but idéal des modernes lois-céréales n'a pu être atteint. Il n'est pas difficile d'en trouver la raison : aucune loi-céréale ne saurait, en effet, déjouer les caprices des saisons et empêcher la terre d'être plus féconde dans une année et de l'être moins dans une autre. Or, c'est une remarque qui a été faite maintes fois, qu'un léger excédent ou un léger déficit dans l'approvisionnement d'une denrée nécessaire à la vie suffit pour occasionner une perturbation considérable dans le prix.

« Le fait, dit M. Tooke dans son *Histoire des prix*, qu'un faible déficit dans la production du blé, comparée au taux moyen de la consommation, occasionne une hausse hors de proportion avec la grandeur du déficit ; ce fait est attesté par l'histoire des prix, à des époques où rien, dans la situation politique et commerciale du pays, ne pouvait exercer une influence perturbatrice sur les marchés. Quelques écrivains ont essayé d'en déduire une règle exacte de proportion entre un déficit donné de la récolte et la hausse probable du prix. M. Gregory King a donné notamment la règle de proportion suivante pour le prix du blé.

1 dixième		3 dixièmes.
2 —		8 —
3 —	élève le prix de :	1,6 —
4 —		2,8 —
5 —		4,5 —

« Mais que cette proportion soit exacte ou non, il n'en est pas moins avéré que les variations dans les quantités de blé offertes au marché engendrent des variations beaucoup plus sensibles dans les prix [1]. »

En présence de ce phénomène économique, aucune défense d'importation ou d'exportation ne saurait empêcher le prix du marché de tomber au-dessous du prix rémunérateur dans une année d'abondance, ni de s'élever au-dessus dans une année de disette. Au contraire, les faits attestent que les lois restrictives des importations ou des exportations ne peuvent qu'augmenter les fluctuations des prix, tantôt en surexcitant la production du blé, tantôt en la décourageant. Il est donc impossible d'obtenir régulièrement un prix rémunérateur au moyen d'une loi céréale.

En revanche, on peut occasionner par ce moyen un exhaussement permanent du niveau des prix ; voici comment. Lorsque l'importation des blés étrangers vient à être interdite et que la quantité des blés offerts sur le marché intérieur se trouve ainsi réduite, une hausse s'opère dans le prix, surtout si l'augmentation de la population provoque une demande croissante des substances alimentaires ; on trouve avantage, en ce cas, à mettre en culture des terrains inférieurs ou, ce qui revient au même, des terrains moins propres à la culture spéciale des blés que ceux qui sont déjà affectés à ce genre de production. Les frais de production des céréales cultivées sur ces terrains inferieurs constituent alors le *prix rémunérateur*, autour du-

1. Th. Tooke, *A history of prices*, vol. I, chap. II. *Effect of quantity on prices*, p. 10.

quel gravite incessamment le prix courant, et les propriétaires des terrains supérieurs obtiennent un surplus ou une *rente* (voyez ce mot). Si les besoins continuent à s'augmenter, l'importation demeurant défendue, le prix du blé ira croissant; de nouvelles terres moins propres encore que les précédentes à la production des céréales seront mises en culture et la rente des autres continuera à s'élever. Mais est-il bien avantageux pour une nation de produire à grands frais des blés sur de mauvais terrains, au lieu d'acheter le supplément nécessaire à son approvisionnement dans les pays où ce supplément peut être produit à moins de frais ? Si l'importation demeurait libre, la nation réaliserait les bénéfices suivants : 1° les consommateurs payeraient le blé moins cher ; 2° les propriétaires des bonnes terres seraient obligés de faire des efforts, de réaliser des progrès pour soutenir la concurrence des céréales étrangères, tandis qu'ils peuvent parfaitement s'en tenir aux vieilles méthodes sous le régime de la défense d'importation; en effet, leurs rentes s'accroissent *toutes seules*, sous ce régime, par le simple fait de l'augmentation du nombre des bouches à nourrir; 3° les terrains impropres à la culture des céréales, que l'on consacre pourtant à cette culture, pourraient être employés à d'autres productions ; les capitaux et les bras, que la défense d'importation pousse artificiellement vers la culture des blés, serviraient à produire plus économiquement d'autres articles, lesquels seraient échangés contre les céréales cultivées sur les bonnes terres des pays à blé. La nation gagnerait la différence.

En Angleterre, la suppression des *corn laws* a agi sensiblement sur les frais de production du blé. Depuis que les propriétaires des bonnes terres ont eu à lutter non plus seulement contre des concurrents placés dans de mauvaises conditions, mais encore contre les propriétaires des bonnes terres de la Russie, de l'Amérique et de l'Inde, ils ont été contraints d'améliorer leurs procédés agricoles, en un mot de faire progresser leur industrie pour soutenir avantageusement la lutte. Or, tout progrès se résout nécessairement en un abaissement des frais de production, et tout abaissement des frais de production amène une baisse équivalente du prix courant des céréales.

G. de Molinari.

VI. RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES SUR LA PRODUCTION ET LE COMMERCE DES CÉRÉALES.

Quelques traits généraux peuvent être relevés dans le tableau de la production des céréales. Les États-Unis occupent la première place dans les pays producteurs avec une moyenne de 15 millions d'hectares et 160 millions d'hectolitres pour le blé. La culture dominante de ce pays est cependant celle du maïs, qui donne annuellement 700 millions d'hectolitres à elle seule, soit environ quatre fois plus que n'en produit le reste du monde. Et l'avoine y donne à peu près 250 millions d'hectolitres de grains. Le second rang appartient à la Russie qui récolte 260 millions d'hectolitres de seigle, 200 millions d'avoine et seulement 75 millions d'hectolitres de blé. La France, pays à céréales riches par excellence, eu égard à son étendue, vient ensuite ; elle récolte par an 113 millions d'hectolitres de blé, 90 millions d'hectolitres d'avoine, peu de seigle, de maïs ou d'orge. Pour l'Allemagne c'est le seigle, céréale des pays pauvres, qui y domine avec une production annuelle de 85 à 90 millions d'hectolitres contre 30 à 32 millions d'hectolitres de blé à peine. Il faut citer, en outre, l'Inde britannique qui cultive le blé depuis 1880 seulement en vue de l'exportation et qui en récolte annuellement 100 millions d'hectolitres en moyenne; le Canada, l'Australasie, l'Argentine et le bassin du Danube hongrois et roumain dans lequel ce sont les céréales inférieures qui dominent.

On peut estimer la production totale des céréales dans le monde à une moyenne annuelle de 3,200 millions d'hectolitres représentant, en francs, une valeur de 35 milliards environ ; le blé à lui seul figure pour 740 millions d'hectolitres et une valeur de près de 15 milliards. Dans ces chiffres, le riz n'est pas compris. Cette précieuse graminée a encore plus d'importance que le blé et le seigle réunis. C'est l'Asie qui le produit presque exclusivement. Les 750 millions d'habitants qui la peuplent consomment au moins 125 kilogrammes de riz par tête et par an, soit 1 milliard de quintaux en chiffres ronds.

Les pays à population clairsemée, à culture extensive, nouvellement exploités, ont prodigieusement développé leurs cultures de céréales; ils y puisent leurs principaux éléments d'exportation : tels sont la Russie, la Hongrie, l'Amérique du Nord et l'Australie ; il faut ajouter l'Inde anglaise qui exporte aussi, mais il y a tout lieu de croire que ce n'est là qu'une phase transitoire.

Les pays d'ancienne culture font de la production intensive, et c'est dans l'augmentation de leurs rendements qu'ils cherchent des compensations à l'absence de terres vacantes et à bon marché ; ce sont surtout la France, l'Angleterre, la Belgique.

Le premier groupe de ces pays constitue économiquement le grenier du monde, c'est celui qui *offre* qui fait la *baisse* sur les prix.

le second, qui ne produit pas assez pour suffire à sa consommation, agit sur le prix par une *demande* continue, il fait la *hausse*. Grâce aux nombreux moyens de communications rapides qui existent aujourd'hui, le marché consommateur a pris les limites mêmes du marché producteur et tous les pays, même ceux qui, comme l'Espagne, par exemple, semblent, par suite de l'équilibre presque complet qui existe entre leur production et leur consommation, indépendants de l'étranger à ce point de vue, sont influencés par cette concurrence universelle qui s'est établie définitivement. C'est l'univers entier qu'il faut embrasser pour étudier le marché des céréales, comme, d'ailleurs de tous les produits marchands. Les peuplements de pays nouveaux auxquels notre siècle a assisté font vivement sentir leur influence sur l'Europe. Ces nouveaux producteurs, venant ajouter leurs disponibilités sur le marché international, ont violemment créé un nouvel équilibre économique qui est loin d'être dans un état définitif de stabilité.

Mais déjà les prix sont absolument solidaires dans toutes les parties du monde (V. PRODUITS INTERNATIONAUX). Il faut voir dans l'établissement de cet équilibre universel une double garantie sociale pour l'avenir : 1° les disettes locales qui se manifestaient avec tant de fréquence, tantôt dans un pays, tantôt dans un autre, sont désormais à peu près impossibles ; 2° les prix ne varient plus que dans d'étroites limites grâce aux bons effets de la concurrence internationale.

Les États-Unis de l'Amérique du Nord se placent à la tête des pays producteurs et exportateurs de céréales ; ils occupent aujourd'hui une situation absolument prépondérante. Mais dans un prochain avenir le Canada et le bassin de la Plata auront aussi une part très importante de cette production. L'Inde anglaise est à signaler aussi comme pays exportateur, mais la consommation sur place augmentant rapidement, la densité considérable de la population laisse prévoir que cette exportation s'affaiblira graduellement, jusqu'à devenir sans importance réelle.

Quant aux pays importateurs, il faut citer en première ligne le Royaume-Uni qui, par suite de l'orientation particulière de son agriculture, essentiellement dirigée vers les spéculations animales, achète chaque année au dehors plus de 51 millions d'hectolitres de blé, sa production étant à peine supérieure à la moitié de ce chiffre.

La France, pays où les céréales occupent dans l'agriculture une place aussi grande proportionnellement qu'aux États-Unis, n'en produit cependant pas assez pour sa consommation et elle se place immédiatement après l'Angleterre comme pays importateur. Avant 1878, ce n'était que dans les années de mauvaise récolte, de cherté exceptionnelle que les importations devenaient actives : 1854, 1856, 1861, 1868. En règle générale, les exportations balançaient les importations et, parfois, la balance était en faveur des exportations. Depuis 1878, notre pays est devenu nettement importateur. Il reçoit en moyenne annuellement 15 millions d'hectolitres de blé, pour une consommation totale estimée à 122 millions d'hectolitres. Sur 26 millions d'hectares labourables, la France en consacre 15 millions aux céréales, dont 7 millions pour le blé et 3,600,000 pour l'avoine.

Ces produits ont une valeur totale (en 1882) de 5,375 millions de francs, dont 4,081 millions pour les grains et 1,294 millions pour la paille. La production du froment est celle qui progresse le plus régulièrement :

	Production totale.	Par hectare.
1840	69,[illegible],000	12,45
1887	112,[illegible],000	16,80

Moreau de Jonnès estime qu'en 1700 la France ne produisait que 92,856,000 hectolitres de céréales de toutes sortes, soit 472 litres par habitant ; en 1760, 98,500,000 hectolitres ou 450 litres ; en 1788, 115,816,000 hectolitres ou 484 litres ; en 1813, 132,435,000 hectolitres ou 441 litres ; elle est arrivée, en 1840, au chiffre de 183,516,000 hectares ou 541 litres par habitant. En 1860, la France récoltait 263,486,000 hectolitres, et en 1882 295,253,000 hectolitres (La France a perdu 3 départements en 1870). En 1700, ajoute Moreau de Jonnès, la production des céréales était de 8 hectolitres par hectare ; en 1760, de 7 hectolitres ; en 1788 et en 1813 de 8 hectolitres ; en 1840, elle avait atteint le chiffre de 13,14 hectolitres.

Le même auteur évalue à 11 francs en 1700, et à 14 francs en 1740, le prix moyen de l'hectolitre de céréales de toutes sortes ; mais, selon H. Passy, la différence du pouvoir de l'argent aux deux époques équivaut bien à celle du prix nominal des céréales. Au reste, depuis un demi-siècle, les prix ne semblent pas avoir varié sensiblement.

De 1797 à 1807	le prix coté en moyenne	par hectolitre	20,21
1807 à 1817	—		21,34
1817 à 1827	—		19,69
1827 à 1837	—	—	19,03
1837 à 1847		—	20,05

Voici pour la période moderne les prix comparés de l'hectolitre en France et en Angleterre (prix moyen et *imperial average*).

	France	Angleterre
[illegible]	19,[illegible]	21,62
1871	26,65	24,55
[illegible]	[illegible]	20,01
[illegible]	22,28	19,64
[illegible]	16,[illegible]2	13,47

Selon l'auteur anglais Jacob, les prix du blé, dans l'antiquité, auraient été, à peu de chose près l'équivalent des prix actuels. Le prix du pain à Rome, dit-il [1], semble avoir été, du temps de Pline, le même ou un peu plus élevé que de nos jours. Dureau de La Malle partage, à cet égard, l'opinion de Jacob.

Sans passer en revue tous les pays producteurs et consommateurs de grains, on peut apprécier quel rôle important les céréales jouent dans l'économie sociale. Les relations de peuple à peuple prennent, dans le trafic de ces denrées, une partie de leurs caractères. Malgré l'élévation presque générale des barrières douanières, ce n'est pas à moins de 180 millions d'hectolitres de grains de toutes sortes qu'il faut évaluer les quantités qui sont véhiculées chaque année par le commerce international pour arriver à une bonne répartition en vue de la consommation. La moitié à peu près de ce chiffre est afférente au blé seul.

Tel est, dans ses traits généraux, le problème de la production et de la consommation des grains, qui se présente avec une gravité exceptionnelle — mais de moins en moins grande au point de vue de l'alimentation — et qui a, dans nombre de cas, influé sur la vie même des nations.

François Bernard.

Bibliographie.

I. Histoire et [illegible] [illegible] [illegible] Paris, 17[illegible]. — Du même, *Observations sur la liberté du commerce des grains*. Paris, 17[illegible]. — Dupont, de Nemours. [illegible] Soissons, 176[illegible]. — Marquis A.-R. de Mirabeau. *Lettres sur le commerce des grains*. Amsterdam et Paris, 176[illegible]. — J. Anderson. [illegible] Edimbourg, 1777. On sait que cet ouvrage renferme la première exposition de la théorie de la fermage, attribuée habituellement à Ricardo. — H. Lesueur de la Rivière, [illegible] Amsterdam et Paris, 177[illegible], in-12. — Arthur Young. [illegible] *tation des grains, avec quelques observations sur les* [illegible]. Londres, 1772. — Necker. *Sur la législation et le commerce des grains*. Paris, 177[illegible]. — L'abbé Galiani. [illegible] Londres et Paris, 1770. — [illegible] Morellet, [illegible] Paris, 1770. — J. Turgot. *Lettres sur les grains*, écrites à Terray. Paris, 1788. Voir aussi [illegible] — [illegible] Malt[illegible]. [illegible] *exportation of grain, and on the principles which ought to* [illegible] Londres, 1[illegible] — Rev. T. R. Malthus. [illegible] Londres, 18[illegible] — [illegible]

[illegible] *gences, compared with what has been [illegible]* [illegible] *england, with observations on the effects [illegible]* [illegible] *prices. Recherches sur la hausse des [illegible]* *dans les dernières [illegible]* *à lieu en Angleterre. Observations sur l'effet [illegible]* [illegible]. Londres, 181[illegible], in-8. — Thomas Tooke. *The history of prices and of the state of the [illegible]* 1793 to 1837, etc. *Histoire des prix [illegible]* *la circulation des effets publics, de 1793 à 183*[illegible]. Londres, 1838, 2 vol. in-8. (Cet ouvrage est une édition augmentée des *Thoughts and details of the high and low prices* [illegible]. — Du même, *A history of prices and of the state of the circulation in 1838 and 1839*, etc., *being a sequel to the [illegible]* *Histoire des prix et de l'état de la circulation en 1838 et 1839*). London, 1840, 1 vol. in-8. — F. Bastiat, *Cobden et la Ligue, ou l'agitation anglaise pour la liberté des échanges*. Paris, Guillaumin et C[illegible], 1845, 1 vol. in-8. — François Stromeyer. *Die Folgen der Aufhebung der englischen Kornzölle für Deutschland und die deutsche Industrie. Les conséquences de l'abolition des lois anglaises sur les céréales, relativement à l'Allemagne et à son industrie*. Stuttgard, 184[illegible]. — G. de Molinari, *Histoire du tarif des céréales*. Paris, 1847. — Léon Biollay, *Le pacte de famine*. Paris, 1885.

II. Économie politique et statistique. — Moreau de Jonnès. *Statistique de l'agriculture de la France contenant la statistique des céréales*. Paris, 1840. — J. Wolf. *Thatsachen und Aussichten der Ostindischen Konkurrenz im Weizenhandel*. Tubingen, 1886, in-8. — M.-G. Mulhall, *History of prices*. Londres, 188[illegible]. — Claire Read et Albert Pell, *L'agriculture [illegible]*. Paris, imprimerie nationale, 188[illegible]. — A. Ronna, *Le blé aux États-Unis d'Amérique*. Paris, 1880. — Fedele Lampertico, *Atti della commissione per la revisione della tariffa doganale, I. Parte agraria*. Rome, 188[illegible]. — *Reports of Bureau of Statistics of the department of agriculture*, by J. R. Dodge M. A. [illegible] U. S. Washington, 1887. — François Bernard, *La production du blé dans le monde*, dans *Journal des économistes*, juillet 1887. — Du même, *La situation de l'agriculture* [illegible], 1888, même revue. — [illegible] *France*. [illegible] (jusqu'en 188[illegible], cette publication est continuée depuis 188[illegible], sous le titre de *Statistique agricole annuelle*, imprimerie nationale.

[illegible] *La* [illegible]. Paris, 188[illegible]. — L. [illegible], *Le blé* [illegible]. Paris, 188[illegible]. — A.-H. [illegible]. Londres, 188[illegible]. — [illegible]. Paris, 188[illegible]. — Lasso Rossi, *La [illegible] agraria transatlantica*. Rome, 1886.

CHABROL DE CROUZOL (André-Jean-Christophe, comte). Né à Riom le 18 novembre 1771, mort à Chabannes le 7 octobre 1836. Il était l'aîné des cinq fils du constituant Chabrol; élevé chez les Oratoriens, enfermé avec sa famille sous la Terreur et heureusement oublié, il entra, en l'an XI, comme auditeur au Conseil d'État; maître des requêtes en 1809, envoyé en Toscane, président de chambre à la Cour impériale en 1810, intendant de l'Illyrie, il était en 1814 conseiller d'État et préfet du Rhône, où il salua si chaudement le retour des Bourbons qu'il jugea prudent de se dérober pendant les Cent jours. De retour à Lyon et plus que jamais dévoué au nouveau régime, il fut, en 1817, sous-secrétaire d'État à l'intérieur, rentra au Conseil d'État en 1820, fut envoyé peu après à la Chambre par le Puy-de-Dôme, devint directeur de l'enregistrement et des domaines en 1821, pair de France en 1823, ministre de la marine de

---

[1] [illegible]

1824 à 1828 et finalement ministre des finances du 8 août 1829 au 18 mai 1830. Sous la monarchie de Juillet, il se retira à peu près complètement dans ses terres, s'occupant de travaux et d'essais agricoles.

Pendant son passage aux deux départements ministériels, Chabrol accusa nettement ses idées d'ordre et d'économie. A la Marine, si étrangère que fût cette administration à ses précédentes études, il la réorganisa, créa le conseil d'amirauté, la commission supérieure, la caisse des invalides de la marine, les équipages, les constructions, l'école flottante, en un mot tout ce qui fonctionne encore aujourd'hui, et économisa d'un premier coup plus de 3 millions sur le matériel. Comme ministre des finances, il fit l'emprunt de 80 milllions à 4 p. 100 adjugé à 2 francs au-dessous du pair, créa une nouvelle organisation du Trésor et de toutes les administrations financières, réduisant de 6 millions les dépenses, réservant 60 millions pour les travaux publics, etc. Mais ce qui restera surtout de son passage aux affaires, c'est son *Rapport au Roi* [1] (15 mars 1830, in-4 de 458 p.), document trop peu connu, comme tous ceux qui sont enfouis dans les archives ou bibliothèques administratives, et qui n'est mentionné ni dans Quérard ni dans les Biographies les plus complètes. De ce « Rapport », la première partie comprend les services placés sous les ordres immédiats du ministre des finances ; — la deuxième, l'administration des revenus publics, c'est-à-dire des contributions directes, les administrations de finances, telles que l'enregistrement et les domaines, les forêts, les douanes, les contributions indirectes, les postes, la loterie, les monnaies, les salines, les produits divers ; — la troisième, la dette publique ; la quatrième, la situation générale des finances. — Deux séries de pièces à l'appui contiennent, en 250 pages : 1° un Recueil de tableaux et de documents statistiques ; 2° les Lois et règlements organiques.

Le premier soin de Chabrol avait été, en effet, d'étudier le système de cette grande administration des finances qui touche le plus immédiatement aux divers intérêts de la société et permet seule le développement du bien-être de toutes les classes. Aussi rend-il fidèlement compte de son examen, des principes, du but et des modifications que comporte ce service public, si important qu'il avait déterminé sous le premier empire la création de deux ministères et de directeurs généraux pour ces branches multiples du revenu public et du Trésor de l'État. Le plus difficile, lorsque la Restauration réunit ces différentes parties dans les mains d'un seul ministre, fut d'assurer sérieusement la rentrée des deniers publics par le contrôle rigoureux des contributions directes ; car il fallut alors ramener et grouper les services et les mouvements de fonds confiés à diverses banques et compagnies. Le résultat fut que, dès lors, l'État reçut l'impôt à peine sorti des poches du contribuable, c'est-à-dire un capital aussitôt productif et onéreux pour le comptable qui s'empressait de se libérer. Les frais de recouvrement descendirent progressivement à un taux inférieur au taux commercial et les agents servirent à enrichir le Trésor au lieu de s'enrichir eux-mêmes à ses dépens. Ces mêmes contributions directes, comprises dans un rôle unique commun à leurs quatre formes, simplifiées dans les méthodes d'écritures, dans le nombre des perceptions, dans les frais de poursuites, dans les dépenses excessives du cadastre, donnèrent bientôt des produits considérables, libres de tous arriérés et de tout déficit. En un mot, les divisions spéciales du Trésor et des finances, longtemps au nombre de vingt-six, étaient réduites à six parties principales qui ramenaient l'organisation de ce vaste ensemble aux divisions indiquées par la nature des choses et aux nécessités d'ordre et d'économie. Aussi Chabrol pouvait, résumer à la fin de son Exposé les résultats obtenus en quelques mois par ses études et ses efforts : « Ces utiles changements ont réduit de moitié le nombre des emplois et la dépense des bureaux et épargné chaque année plus de 20 millions sur les frais intérieurs et extérieurs du Trésor. Le travail a pris une marche plus simple et plus rapide ; tout est devenu clair et régulier dans ses résultats ; des écritures incomplètes et arriérées ont été remplacées par une comptabilité constamment à jour, prête à donner son bilan à l'expiration de chaque mois, et qui se contrôle à la fin de l'année par les déclarations publiques de la Cour des comptes ».

EDMOND RENAUDIN.

CHABROL DE VOLVIC (comte Gilbert-Joseph-Gaspard), né à Riom en 1773, mort en 1843 ; frère du précédent. Volontaire en 1792, entré premier en 1795 à l'École polytechnique, d'où il sortit avec le même rang, attaché à l'expédition d'Égypte, pendant laquelle sa mort fut quelque temps considérée comme officielle, il fut ensuite sous-préfet de Pontivy, préfet de Montenotte, y fit construire la magnifique route de la Corniche. Préfet de la Seine en 1812, puis député de Paris, il conserva ce poste élevé jusqu'en 1830, laissant dans cette ville le sou-

1 Chabrol eut pour collaborateur dans la rédaction de ce rapport le marquis d'Audiffret, qui l'a publié dans le recueil de ses Œuvres.

venir d'un homme aussi utile et aussi dévoué que le fut le père du grand Turgot. Plus heureux et plus prudent que son frère au retour de l'île d'Elbe, c'est lui qui peu après baptisa ces trois mois du nom de « Cent jours » qu'ils ont gardé. De plus, artiste et chercheur, il inventa la peinture émaillée sur lave volcanique; l'Institut l'élut, en 1824, membre libre de l'Académie des beaux-arts.

Il a, comme tous ses collègues de la campagne de 1798, fourni plusieurs Mémoires à la grande « Description de l'Égypte »; mais il faut avant tout signaler ici quelques-uns de ses travaux administratifs, qui sont restés des modèles du genre: *Statistique du département de Montenotte*, 2 vol. in-4 (1824). — *Recherches statistiques sur la ville de Paris*, 4 vol. in-4 (1823-1826).

CHALMERS (George), historien anglais, né à Rochabers (comté d'Elgin) en 1753, mort à Londres le 31 mai 1825. Après ses études à Aberdeen et à Edimbourg, il partit pour l'Amérique, s'y fit avocat, mais quitta les colonies lors de la guerre d'indépendance. Il entra au « Board of trade » et mourut premier commis de ce conseil, après s'être occupé de nombreux travaux qui l'avaient fait admettre à la Société royale et à la Société d'astronomie.

Il a laissé une douzaine d'ouvrages dont il faut citer ici: *An estimate of the comparative strength of Great Britain* (London, 1785; Edinburg, 1812); traduit en 1789 sous le titre d'*Analyse des forces de la Grande-Bretagne*; — *An historical view of the domestic economy of Great Britain and Ireland from the earliest to the present times* (Edinburg, 1820).

CHALMERS (Thomas), économiste anglais, né à Anstruther (Fife), en 1780, mort à Glascow en 1847. Voué à la carrière ecclésiastique, pasteur à Kilmany (1803), à Glascow (1815), professeur de philosophie à l'université de Saint-Andrews de 1823 à 1843, il quitta la chaire, après de longs et vains efforts pour remplacer la charité légale et la loi des pauvres par l'assistance privée autant que par l'instruction religieuse et morale. Orateur éloquent et populaire, il a laissé un renom des plus éclatants en Angleterre et en Écosse; ses nombreux écrits l'avaient fait élire, en 1834, correspondant de l'Institut de France.

Il convient de citer particulièrement: *the Christian and civil economy of large towns*. 3 in-8, Glascow, 1821-1836; — *On political economy in connexion with the moral state and moral prospect of society*. In-8. Ibid., 1832; — *The Supreme importance of a right moral to a right economical state of the community*. In-8. Ibid., 1840.

E. R.

CHAMBRES DE COMMERCE.

SOMMAIRE

1. Définition et rôle.

Les chambres de commerce sont des assemblées départementales ou locales, de commerçants, d'industriels, d'agents de change, de courtiers maritimes, etc., appelées à donner au gouvernement, soit sur sa demande, soit d'office, des avis et des renseignements sur toutes les questions intéressant le commerce et l'industrie.

En France notamment, les attributions de ces assemblées répondent au double rôle qu'elles ont à remplir. Elles sont de deux sortes, savoir: celles qui les concernent en tant que représentation officielle du commerce et de l'industrie auprès du pouvoir central, et celles qui les concernent en leur qualité de mandataires pour la gestion de certains intérêts collectifs.

Comme organes officiels du commerce, les chambres ont le droit, de leur *propre initiative*, d'exposer au gouvernement leur avis: sur les moyens d'accroître la prospérité industrielle et les relations commerciales; sur les améliorations à apporter à la législation, notamment en matière de tarifs de douane et d'octroi; sur l'exécution des travaux et l'organisation des services publics intéressant le commerce ou l'industrie, tels que ceux des ports, fleuves, canaux, postes et télégraphes, chemins de fer, etc.

Les chambres sont *consultées*: sur les réformes à introduire dans le Code de commerce, sur la création d'assemblées similaires, de tribunaux de commerce, de Bourses, de charges d'agents de change et de courtiers; sur les règlements et tarifs des services de transports, etc.

Comme mandataires du commerce pour la gestion d'intérêts collectifs, les chambres sont chargées de l'administration des bourses existant dans la ville où elles ont leur siège, en laissant au maire et à la police municipale la surveillance qui leur incombe en ce qui concerne les réunions publiques. Elles administrent également les établissements fondés dans l'intérêt du commerce, tels que les entrepôts, le conditionnement

des soies, laines, etc., les écoles pour la propagation de l'enseignement commercial et industriel, lorsque ces écoles sont à la charge des commerçants.

Les chambres de commerce, considérées comme personnes civiles, sont reconnues de plein droit comme établissements d'utilité publique. Elles pourvoient à leurs dépenses au moyen d'une contribution sur les patentés de leur circonscription, désignés par l'ordonnance du 25 avril 1844 et la loi du 18 mai 1850.

Le nombre des membres des chambres de commerce ne peut être au-dessous de neuf ni au-dessus de vingt et un; un décret du 2 décembre a porté, par exception, ce dernier nombre à trente-six pour la Chambre de Paris.

En décembre 1889, le nombre des chambres de commerce montait juste à 100, plus celle de Paris et les 5 d'Algérie. Le Nord en compte 9, la Seine-Inférieure 7, le Pas-de-Calais 5, le Finistère 3, l'Ile-et-Vilaine 3 et la Somme 3. Deux seulement pour 18 départements chacun; 15 pour les 37 autres. Vingt-cinq en sont encore dépourvus.

En même temps, des Chambres de commerce libres se sont fondées; deux notamment, celle de Marseille en 1889, sous le nom de « Société pour le développement de la défense du commerce et de l'industrie de Marille »; celle du Havre peu après, sous le titre de « Société pour le développement et la défense des intérêts commerciaux du Havre ». Ainsi est évitée toute confusion avec la Chambre de commerce siégeant dans la même ville.

2. Historique.

L'origine des Chambres de commerce, en France, remonte à 1607. A cette date, on crée à Marseille un Conseil supérieur des corporations commerciales, dont les chefs avaient l'habitude de se réunir à la maison commune, dans le but de s'entendre pour la défense de leurs intérêts. Ce conseil, désirant dans la suite substituer une institution permanente à des réunions non périodiques, institua par une décision en date du 3 novembre 1650, une chambre de commerce composée de douze personnes : quatre délégués du commerce et huit personnes ayant des intérêts commerciaux et des connaissances commerciales.

Cette chambre acquit une grande importance en peu de temps, et le gouvernement lui prêta le concours de son autorité. Les archives de la chambre de commerce de Marseille conservent les correspondances des consuls de cette chambre à Tunis et montrent les services immences rendus à la France et à l'Europe, par l'action libre de la chambre de commerce de Marseille dans les pays Barbaresques. Ces services ne tardèrent pas à faire naître l'idée d'établir des institutions semblables dans d'autres villes.

Une ordonnance royale créa, en février 1700, une chambre de commerce à Dunkerque sur le modèle de celle de Marseille. Presque en même temps, un arrêt de juin de la même année ordonna d'établir des rapports suivis entre les diverses villes de commerce, au moyen d'un Conseil central, ce qui nécessita la fondation de chambres particulières dans chacune de ces villes. A la suite de cette décision et de l'édit du 30 août 1701, des assemblées commerciales furent successivement créées à Lyon en 1702; à Rouen et à Toulouse en 1703; à Montpellier, en 1704; à Bordeaux, en 1705; à la Rochelle, en 1710; à Lille, en 1714; à Bayonne, à Saint-Malo, à Nantes, etc., de 1714 à 1726.

Il est intéressant de remarquer que l'édit de 1701, instituant des chambres particulières dans les villes ci-dessus désignées, avait laissé aux marchands et gens de négoce la liberté la plus entière pour l'organisation de leur représentation, d'après les formes et les usages locaux; les conditions d'élection des syndics, la désignation de leur nombre étaient abandonnées à la discrétion des intéressés, dont les actes royaux ne faisaient que consacrer la décision. Seulement, ce même édit, tout en laissant sa liberté au fonctionnement intérieur, précisait avec beaucoup de netteté les attributions des assemblées commerciales. Celles-ci devaient renseigner le Conseil supérieur par leurs avis, par leurs propositions, par leurs plaintes même; le Conseil supérieur devait à son tour aviser, éclairer le Conseil du roi; mais ce dernier avait seul le droit de décider.

Cette organisation commerciale a duré environ cent ans, jusqu'en 1791, époque où elle disparut avec les corporations, les offices ministériels et autres institutions et pérogatives existant en vertu de l'ancienne législation. Les chambres de commerce furent rétablies par l'arrêté consulaire du 3 nivôse an XI (24 décembre 1802, signé Bonaparte, contre-signé Chaptal); il fut complété, en ce qui concernait le règlement financier des Chambres, par le décret du 23 septembre 1806 et par quelques dispositions insérées dans la loi de finances de 1820. Ce règlement, ainsi que les prescriptions générales qui régissaient ces chambres, ont été successivement modifiés par l'ordonnance du 16 juin 1832, les décrets des 19 juin 1848, 3 septembre 1851, 30 août 1852, et en dernier lieu, par le décret du 22 janvier 1872. Mais de-

puis 1802, les chambres de commerce, au lieu d'être des organes libres du commerce, sont devenues des institutions qui ont leur place dans le système centralisé de l'administration française.

3. Organisation et réorganisation en France.

L'Arrêté consulaire du 3 nivôse an XI qui a rétabli les chambres de commerce a, en effet, imprimé à cette institution une empreinte autoritaire et un caractère tout différent de celui qu'elle avait eu sous la monarchie, et ce caractère se perpétue dans tous les règlements rendus par le pouvoir administratif en cette matière, au cours du XIXe siècle, à l'exception du décret de juin 1848. On trouve partout, en effet, dans les ordonnances et lois diverses, énumérées plus haut, un corps de notables substitué à la généralité des commerçants pour former la base du système électoral des chambres de commerce. Seulement, la *notabilité* varie et se modifie à ces différentes époques suivant les tendances plus ou moins libérales des gouvernements qui se sont succédé.

En vertu de l'organisation de nivôse, c'est l'autorité administrative qui compose arbitrairement l'assemblée électorale de laquelle sortiront les chambres de commerce par un vote de premier degré.

L'ordonnance de juin 1832 apporte un notable adoucissement à ce régime; elle confie l'élection des membres de la chambre de commerce à des commerçants ou à des membres des institutions commerciales. La République de 1848, fidèle à son principe, confie, par décret du 19 juin, au suffrage universel l'élection des membres des chambres de commerce et le droit de vote à tout commerçant inscrit depuis un an sur le rôle des patentes. Avec le second empire reparait naturellement le système électoral administratif; l'électorat n'est conféré qu'aux commerçants qui ont acquitté les droits de patente pendant cinq ans au moins et qui figurent sur une liste de notables, dressée par le préfet et approuvée par le ministre de l'intérieur. Sous la troisième république, la loi du 21 décembre 1871, spéciale à l'élection des juges des tribunaux de commerce, est étendue à l'élection des chambres par un décret du 22 janvier 1872. On n'a pas pensé qu'il fût possible d'aller sans transition aussi loin que le gouvernement de 1848, en se rappelant sans doute que le décret de juin n'avait pas donné les heureux résultats que l'on en espérait. Aussi le législateur de 1871 s'est-il contenté d'enlever à l'administration préfectorale la désignation des notables pour la remettre aux intéressés eux-mêmes. S'inspirant de l'ordonnance de 1832, il décida que la liste électorale serait dressée par une commission composée : du président et d'un juge du tribunal de commerce; du président et d'un membre de la chambre de commerce; du président du conseil des prud'hommes; du maire de la ville et de trois conseillers généraux.

Bien que cette législation ait été accueillie avec faveur par le commerce, bien qu'elle ait été appliquée sans trop de difficulté, elle tend — et peut-être faut-il le regretter — à céder au courant politique qui soumet peu à peu au suffrage universel l'élection de toutes les assemblées où des intérêts généraux ou spéciaux sont débattus; ce n'est plus qu'une question de temps.

Dans ces dernières années, les pouvoirs publics et l'initiative parlementaire se sont préoccupés d'une nouvelle organisation des chambres de commerce. Il a été déposé des propositions, en 1884 et en 1886, par MM. Hérisson et Lockroy, au nom du gouvernement, et par MM. Legrand, F. Faure et Siegfried; une autre au Sénat en juillet 1889 et une dernière le 28 novembre suivant, à la Chambre des Députés, par MM. Siegfried. Méline, Berger, etc. Celle-ci demande en principe : « La suppression des entraves inutiles, une action gouvernementale moins centralisée et moins prépondérante; plus d'initiative pour les individus et plus d'indépendance pour les représentations locales ou spéciales, afin d'obtenir, de la part des intéressés directs ou de leurs mandataires autorisés, des solutions plus rapides et des appréciations plus véritablement compétentes. »

Cette dernière proposition tend donc à réorganiser les chambres de commerce et à supprimer les chambres consultatives, qui pourront se transformer en assemblées commerciales. Elle étend leurs attributions et *oblige* l'État à les consulter pour tout ce qui a rapport aux grandes questions commerciales et industrielles. Quant à l'élection, elle étend le droit d'y prendre part à de nouvelles catégories d'électeurs, limitativement déterminées.

Telle est l'économie du dernier projet de loi sur la réorganisation des chambres de commerce. A certains égards ce projet réalise un progrès sur ce qui existe en ce moment; mais il est encore loin d'une institution ayant la liberté pour base. Il a cherché le progrès dans un accroissement de pouvoirs pour les chambres de commerce; mais est-on bien sûr, en leur donnant une plus large part de la puissance publique, de les rendre plus libres? Ce n'est pas de ce côté qu'il eût fallu s'orienter. Pour donner aux chambres de commerce une véritable et utile influence,

il eût fallu simplifier encore et réduire beaucoup l'action du gouvernement, qui jusqu'à ce jour a dirigé et réglementé l'exercice de leurs attributions. D'autre part, on élargit leur mode de recrutement et de fonctionnement, et l'on agrandit leur responsabilité; mais par là même on les expose à des perpétuelles transformations qui rendront peut-être leur mission aussi difficile que précaire.

4. Chambres de commerce en Algérie et aux colonies.

Les chambres de commerce d'Algérie sont aujourd'hui au nombre de cinq; elles n'ont été établies que successivement au fur et à mesure du développement des affaires. La première, celle d'Alger, date du 7 décembre 1830; celles d'Oran et de Philippeville furent créées le 4 octobre 1844; celle de Bône, le 19 décembre 1848; enfin, celle de Constantine, le 22 mars 1856.

Les chambres de commerce de l'Algérie ont, en principe, la même organisation que les chambres françaises. Toutefois quelques exceptions ont été faites à cette assimilation par le décret du 20 septembre 1873. Elles tiennent à des causes particulières, locales, principalement en ce qui concerne la représentation de l'élément musulman. En rendant applicable en Algérie la législation métropolitaine, le décret du 5 mars 1855 n'avait pas compris dans la commission chargée de dresser les listes électorales les négociants musulmans, qui devaient cependant être représentés, dans une certaine proportion, au sein de chacune des chambres algériennes. C'est pour supprimer cette anomalie que le décret du 20 septembre 1873 porte que la liste des électeurs désignés pour la nomination des membres des tribunaux et chambres de commerce serait augmentée de négociants musulmans réunissant les conditions requises et dont le nombre pourrait atteindre, au besoin, le dixième du total de la liste primitive.

On a institué à Tunis une chambre de commerce dont le mode de fonctionnement est, à peu de chose près, le même que celui des chambres d'Algérie.

Nos colonies des Antilles, de l'Indo-Chine, de la Nouvelle-Calédonie, etc., possèdent également des chambres de commerce régies par la législation de la mère-patrie, très peu modifiée par des dispositions particulières locales.

5. Organisation des chambres de commerce à l'étranger.

1. *Angleterre.* — Les chambres de commerce sont des institutions indépendantes, qui ne sont pas soumises à la surveillance du gouvernement; elles ne sont astreintes à d'autres prescriptions légales qu'à celles qui concernent les associations en général. Il existe des chambres dans presque toutes les régions commerciales de quelque importance; elles ont été créées, en grande partie, depuis une quarantaine d'années. Celles qui ont une origine plus ancienne sont peu nombreuses.

Les chambres de commerce ont à leur tête l'Association générale du commerce du royaume, dont le siège est à Londres et dont la mission consiste à les représenter et à défendre leurs intérêts. Les grandes chambres de Liverpool, de Manchester, de Glascow et d'Édimbourg ne font pas partie de l'Association.

Les fonds destinés aux dépenses des chambres de commerce proviennent des cotisations des commerçants et varient de 10 schellings à 3 livres sterling. Le nombre des membres est illimité; presque tous les négociants en font partie; y figurent même à titre de membres honoraires un certain nombre de personnes étrangères au commerce.

Les attributions des chambres et de l'Association qui est à leur tête ont pour objet de s'occuper des questions qui intéressent le commerce, l'industrie et la navigation; de présenter au gouvernement des pétitions, des mémoires; de prendre l'initiative de projets de loi et de combattre les mesures qu'elles jugent contraires à la prospérité des affaires. L'administration d'un certain nombre de ports rentre également dans les attributions de ces corporations commerciales.

Les réunions de l'Association générale des chambres de commerce du Royaume-Uni ont lieu une fois par an, dans le mois de février. La discussion doit porter seulement sur des questions préalablement communiquées et figurant à l'ordre du jour. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des voix; pour que les réunions soient régulières, il faut que cinq chambres au moins y soient représentées.

2. *Allemagne.*—Dans les parties de l'Allemagne où s'appliquent les lois de l'Empire, les chambres de commerce sont régies par la loi du 24 février 1870; cette loi ne soumet plus l'établissement des chambres à l'approbation royale, ainsi que l'exigeait le règlement de 1848; l'approbation ministérielle suffit; elle les considère comme des bureaux publics, sans leur attribuer le caractère et les droits des corporations privées. Les chambres ont à donner et à recueillir des renseignements et avis sur le commerce et l'industrie, comme les autres autorités de l'État.

Elles sont d'ailleurs investies de fonctions administratives, nomment des courtiers, ont la surveillance de certaines institutions publiques et imposent des contributions. Le gouvernement a-t-il le droit de dissoudre les chambres de commerce? La loi de 1870 est muette à cet égard, seulement, les ministres usent de ce droit en vertu de la loi provinciale, qui déclare que toutes les institutions et toutes les sociétés existant dans l'État sont soumises à sa surveillance.

Chaque chambre de commerce compte de huit à vingt-quatre membres, selon l'étendue de sa circonscription et l'importance de son commerce. L'impôt industriel ou commercial sert de base, avec le registre des commerçants, pour la reconnaissance du droit d'élection. Les entrepreneurs de mines sont admis parmi les électeurs de certaines chambres, lorsque l'exploitation de ces mines représente une valeur ou une production annuelle déterminée, variant de 4,500 à 30,000 marcs.

L'action des chambres de commerce est déterminée par le but même qu'elles se proposent. Elles doivent élire tous les ans un président et un représentant; leurs séances doivent être publiques; les procès-verbaux de ces séances doivent être résumés et publiés, ainsi qu'un Rapport sur la marche du commerce de la circonscription et un compte rendu sommaire de leurs recettes et de leurs dépenses.

Les chambres de commerce ont été réorganisées : en *Saxe*, le 13 juin 1868; en *Bavière*, le 30 décembre de la même année; en *Wurtemberg*, le 4 juillet 1874. — Elles servent généralement comme conseils d'expertise industrielle et commerciale, donnent des avis et des renseignements, sont chargées de l'administration de certaines institutions publiques. L'organisation des chambres saxonnes ressemble, du reste, à celle des chambres de la Bavière et du Wurtemberg, avec cette différence que les élections de ces assemblées, en Saxe, se font au deuxième degré.

3. *Autriche-Hongrie.* — La législation qui régit les chambres de commerce autrichiennes est différente de celle qui régit les chambres hongroises.

La loi du 9 juillet 1868 a fondé, en Autriche, 29 chambres sous la dépendance immédiate du ministre du commerce. Instituées pour protéger le commerce et l'industrie, elles sont généralement divisées en deux sections : l'une commerciale et l'autre industrielle; les mines relèvent de cette dernière section. Le ministre peut cependant créer, s'il le juge utile, d'autres sections spéciales.

Le nombre des membres de ces assemblées varie d'un minimum de seize à un maximum de quarante-huit. Sont électeurs : les personnes qui jouissent de leurs droits civils et politiques, résident dans le district et exercent un commerce ou une industrie, soit pour leur propre compte, soit en qualité de représentants de sociétés; en outre, les personnes qui payent au moins 100 florins pour l'impôt industriel. Sont éligibles : les sujets de l'empire, âgés de trente ans révolus, jouissant, au moins depuis trois ans, des prérogatives attachées à l'exercice du vote et ayant leur domicile habituel dans la circonscription de l'assemblée. Les membres élus restent en charge pendant six ans.

Les chambres de commerce autrichiennes ont pour mission de discuter les vœux et les propositions concernant le commerce et l'industrie; de donner leur avis sur les projets de loi avant que le gouvernement les présente au pouvoir législatif; d'enregistrer les marques et les échantillons des produits de l'industrie; de conserver tous les renseignements relatifs aux sociétés et aux entreprises industrielles et commerciales, ainsi qu'aux établissements de crédit fondés dans leur district; en outre, elles prennent part à l'examen et concourent à la nomination des courtiers en marchandises et des agents de change, ainsi qu'à celle des conseillers de la Bourse et des juges des tribunaux de commerce. Ces chambres peuvent être dissoutes par un arrêté du ministère du commerce. En cas d'insuffisance de recettes, elles peuvent imposer directement les électeurs de leur district.

Voici maintenant quelles sont les différences qui existent entre les chambres de commerce autrichiennes et hongroises : ces dernières se composent de membres de l'intérieur, de l'extérieur et de membres correspondants. Les membres de l'intérieur forment, à nombre égal, deux sections, l'une pour le commerce et l'autre pour l'industrie; les membres de l'extérieur, qui doivent être en nombre égal à celui des membres de l'intérieur et avoir les mêmes droits, sont ceux dont le domicile est en dehors du lieu où la chambre est établie; les membres correspondants sont choisis par les chambres parmi les personnes, généralement étrangères au district, et sans tenir compte de leur qualité professionnelle; ils ont droit seulement à la voix consultative. Ces chambres ne jouissent pas du droit d'envoyer des députés au Reichstagh comme les chambres autrichiennes.

4. *Pays-Bas.* — Les assemblées commerciales sont encore régies par la loi du 9 décembre 1851, légèrement modifiée par les

décrets de 1854 et de 1859. Elles sont établies dans toutes les communes qui ont une certaine importance industrielle ou commerciale. Pour être électeur, il faut être hollandais, majeur et patenté, avoir son domicile dans la commune, jouir de ses droits civils et politiques. Pour être éligible, il faut avoir trente ans, résider dans l'endroit où la chambre est établie et avoir dirigé, pendant cinq ans au moins, une entreprise, individuelle ou commerciale, ou bien en avoir été l'associé. Les chambres ont pour mission d'adresser à l'administration centrale et aux administrations provinciales et communales les renseignements industriels et commerciaux qui leur sont demandés, d'émettre leur avis et de faire des propositions sur les questions économiques. Les conseils municipaux pourvoient aux dépenses des chambres de commerce. Ces dépenses varient de 200 à 2000 florins. Les chambres de commerce ne sont en réalité, dans les Pays-Bas, que des institutions essentiellement communales sous la surveillance du gouvernement. Il existe actuellement dans ce pays soixante-deux chambres de commerce, comprenant chacune de 6 à 21 membres.

5. *Belgique.* — Il a existé autrefois dans ce pays des corps consultatifs, chargés d'éclairer le gouvernement sur les besoins du commerce et de l'industrie, savoir : les chambres commerciales instituées par l'arrêté du 3 nivôse an XI, et les chambres consultatives des manufactures, arts et métiers, par la loi du 12 germinal de la même année. Ces deux institutions, fusionnées par arrêté royal du 8 octobre 1815, avaient été, par les arrêtés du 10 septembre 1841 et du 14 janvier 1859, réorganisées sous le nom de chambres de commerce. Les membres de ces assemblées étaient nommés par la loi sur des listes présentées, l'une par les chambres elles-mêmes, l'autre par la députation permanente du conseil provincial; ces chambres furent supprimées par la loi du 19 juin 1875.

Cette suppression amena quelques industriels et commerçants à étudier les moyens de les remplacer utilement. Ils décidèrent alors de créer dans toute région importante une institution centrale, à laquelle se joindraient les diverses chambres syndicales du pays. En peu de temps, de nombreuses associations libres prirent la place des chambres supprimées. Voici, comme type de ces associations, un résumé des statuts de la chambre de Liège, adoptés en assemblée générale le 13 janvier 1889 :

« La société porte le nom d'*Union commerciale individuelle*. Elle est dirigée par un comité de 21 membres, négociants ou industriels, élus par l'assemblée générale à la majorité absolue des suffrages, et ce comité prend le nom de *chambre de commerce*. La société a pour but la protection et la défense des intérêts des commerçants et des individus, en dehors de tout esprit de parti politique ou religieux. La société se compose de membres effectifs et de membres honoraires, présentés par deux membres et agréés par la chambre ; ne peuvent être admises les personnes en état de faillite ou frappées d'une condamnation portant atteinte à leur honneur. Des chambres syndicales sont instituées pour la présentation et la défense des intérêts professionnels spéciaux; tout membre de l'*Union* peut faire partie de différentes chambres syndicales. La chambre nomme annuellement des avocats-conseils. »

Les associations commerciales belges tirent leurs ressources, les unes des cotisations de leurs membres, les autres des subventions des conseils communaux. Les plus importantes d'entre elles ont formé une fédération, dont les réunions ont lieu à Bruxelles plusieurs fois par an. La création de cette fédération a été évidemment inspirée par l'existence de la grande Association anglaise.

6. *Suisse.* — Les questions individuelles et commerciales sont traitées par les ministres fédéraux; il y a cependant quelques cantons, tels que Argovie, Bâle, Berne, Glaris, Lucerne, Schaffouse et Zurich, qui possèdent des institutions correspondant, dans une certaine mesure, à nos chambres de commerce : ce sont les *commissions commerciales*. Leurs membres sont nommés par le Conseil exécutif; ils ont le droit de présenter des projets de loi et le ministre est obligé de demander leurs avis sur les mesures d'exécution qu'il entend soumettre au conseil en ce qui concerne les intérêts commerciaux.

Il existe également des sociétés de commerçants et d'industriels dans la plupart des agglomérations de populations importantes. Elles fournissent des renseignements commerciaux au sujet des questions que les gouvernements cantonaux, et quelquefois aussi le gouvernement fédéral, leur adressent. Ces sociétés sont reliées entre elles par l'intermédiaire d'un comité central fondé en 1882.

7. *Italie.* — Les chambres de commerce remontent, comme dans la plupart des nations de l'Europe, aux anciennes corporations des marchands. Quelques-unes ont été organisées dès le XVIII[e] siècle; leur réorganisation d'ensemble date de 1882. On en compte soixante-treize, dont quelques-unes comprennent toute une province dans leur juridiction; ce sont les plus régulièrement

constituées. Un décret de 1878 a désigné dix-huit d'entre elles pour être représentées dans le conseil supérieur du commerce et de l'industrie. Leurs attributions sont à peu de chose près les mêmes que celles de nos chambres de commerce. Le système électoral, très controversé, est souvent mis en question; le régime censitaire des patentés a été abaissé par la loi de janvier 1882, et les petits commerçants sont inscrits sur les listes électorales commerciales.

Les chambres italiennes pourvoient à leurs dépenses : par des revenus patrimoniaux qu'elles possèdent à titre de personnes civiles, par l'impôt sur tous les commerçants proportionnel à leurs opérations, par une surtaxe sur les revenus de la richesse mobilière, enfin par un droit sur les assurances maritimes, les polices de chargement, le fret, etc.; ces sources de revenus ne s'appliquent pas à toutes les chambres indistinctement; elles leur sont attribuées selon les dispositions locales de leur situation respective; ce sont des taxes locales spéciales, qui peuvent permettre aux chambres de faire face à des dépenses utiles, dont l'État se désintéresse ou pour lesquelles il se déclare incompétent.

8. *Espagne.* — Les chambres de commerce descendent en ligne directe des anciens consulats, existant déjà à Valence, en 1287, à Majorque en 1243, à Barcelone en 1347, et plus tard à Burgos, Bilbao et autres villes importantes. Les consulats avaient les attributions, non seulement des corporations commerciales, mais encore de tribunaux de commerce; ils continuèrent à fonctionner de la sorte jusqu'en 1868. Avant cette époque, ils avaient vu certaines de leurs attributions confiées à des institutions plus particulièrement appelées par le gouvernement à s'occuper des intérêts du commerce. De là provient la fondation des chambres, dont la première fut celle de Barcelone, créée en 1758.

Le décret du 14 décembre 1859 a réorganisé les chambres de commerce espagnoles; il a été complété par ceux du 7 juillet 1871 et du 13 novembre 1874.

Les chambres sont provinciales et répondent ainsi aux divisions administratives du royaume : elles ont dans leur juridiction des représentations locales de moindre importance. Leur devoir est d'étudier les questions relatives au commerce et à l'industrie de la province et d'adresser annuellement à cet effet un Rapport au ministre compétent, au conseil provincial, aux autorités municipales, et de répondre aux demandes qui leur sont faites par les autorités précitées. Les chambres se composent de membres élus et de membres de droit; ces derniers sont des fonctionnaires publics, tels que le directeur de l'école de navigation, le directeur forestier, celui des mines, des voies de terre, chemins de fer et postes, l'inspecteur vétérinaire, celui de l'élève du bétail, le chef de section du commerce, le président ou directeur du conseil provincial agricole, etc., qui sont tous plus ou moins en situation de s'occuper utilement du développement de la richesse publique. La présidence des chambres appartient aux commissaires du gouvernement.

9. *Russie.* — Le décret de 1872, qui a réglé l'institution du conseil du commerce et de l'industrie, a également établi des dispositions pour la création des comités locaux.

Les demandes pour l'établissement de ces comités, faites par le conseil de la ville, doivent indiquer le nombre des membres appelés à en faire partie, nombre qui ne peut être inférieur à six, ni supérieur à vingt et qui est basé sur l'étendue du territoire compris dans la juridiction du comité. Lorsque la demande a été approuvée par décision ministérielle, on procède aux élections pour lesquelles conformément à la teneur du décret précité, sont éligibles les propriétaires d'établissements commerciaux, manufacturiers ou miniers. Les membres des comités restent en charge pendant quatre ans et sont renouvelés tous les deux ans par moitié.

Les comités de commerce russes ont pour mission : d'examiner les projets de loi relatifs à l'industrie ou au commerce, ainsi que ceux qui concernent la création d'établissements de crédit proposés par le ministre des finances ou par le conseil du commerce; de discuter les questions intéressant le commerce et l'industrie; de soumettre au ministre des finances les décisions qui ont été prises, en indiquant si elles l'ont été à une grande majorité ou à l'unanimité. Les dépenses des comités de commerce sont inscrites au budget des communes où ils ont leur siège, ou sont supportées, moyennant un minime impôt, par les industriels et commerçants des districts.

10. *Danemark.* — On n'y compte qu'une seule institution qui puisse être comparée à nos chambres de commerce, c'est *la société des négociants*, à Copenhague. Sa création est ancienne; elle est reconnue par la loi; tous les négociants jouissant du droit de citoyen, droit accordé par le magistrat de la ville après le payement de cent risdallers, peuvent en faire partie. La société élit, en réunion générale, un comité composé de treize membres, dont les attributions, déterminées par une ordonnance du 23 avril 1817, consistent à faire connaître au gouvernement les avis

sur les lois intéressant le commerce, sur la création de consulats à l'étranger, à prendre enfin l'initiative des affaires qui ont une importance évidente pour l'industrie et le commerce. L'impôt annuel à payer par chaque négociant, d'après la loi de 1818, a été élevé, dans ces dernières années, à dix risdallers; plusieurs jugements l'ont rendu obligatoire. Le gouvernement a l'habitude de soumettre les projets de loi intéressant le commerce à une commission dont font partie plusieurs membres de la société et quelques grands industriels.

11. *Suède.* — Il existait autrefois des associations commerciales chargées de protéger les intérêts commerciaux et de traiter les questions qui s'y rapportaient. Mais, vu l'indifférence des villes pour l'établissement de ces sociétés, des ordonnances de 1866 et de 1867 ont conféré aux conseils municipaux ou à des commissions formées par plusieurs de leurs membres, les fonctions jusqu'alors dévolues aux associations. Lorsque le gouvernement le demande, les conseils municipaux ou leurs commissions sont obligés de faire connaître leur opinion, non seulement sur les questions et usages industriels ou commerciaux, mais encore sur le besoin d'établir des notaires publics ou d'admettre des courtiers en marchandises conformément aux règles établies. Les commissions se composent de douze membres, et leurs dépenses doivent être approuvées par les conseils municipaux. On voit par ce qui précède que les institutions commerciales de la Suède sont loin de pouvoir être assimilées à nos chambres de commerce.

12. *Portugal.* — Il n'existe pas de dispositions législatives concernant les chambres de commerce. Ce sont des associations libres d'industriels et de commerçants qui s'occupent de la protection de leurs intérêts et de la défense de leurs droits. La plus ancienne, celle d'Oporto, date de 1841; ces associations sont approuvées par le gouvernement; elles se composent de commerçants de la province, nationaux ou étrangers, remplissant les conditions exigées par les statuts et payant une cotisation annuelle qui varie de 2,000 et 4,000 à 6,000 reis. Leurs membres se divisent en associés actifs, correspondants et honoraires. Les membres actifs payent seuls la cotisation. La direction de ces associations est généralement confiée à une commission, dont les membres sont élus au scrutin secret, et cette commission est chargée de l'administration économique de la société et de la représentation des intérêts commerciaux.

13. *Turquie.* — Constantinople a une chambre de commerce instituée, en 1881, par iradé impérial, résultat de l'initiative privée et de l'autorité ottomane. Elle est, en effet, officielle par ses statuts et indépendante en ce sens qu'elle pourvoit à ses dépenses et à ses actes par les cotisations annuelles de tous les négociants. Elle se compose de vingt-quatre membres, et elle a le droit de faire au gouvernement toutes propositions tendant à la confection des lois commerciales, et de prendre l'initiative des mesures jugées utiles pour le développement du commerce.

14. *Amérique.* — En dehors des États-Unis, du Canada et du Brésil, les chambres de commerce proprement dites ou les associations qui peuvent leur être assimilées sont rares. En 1881, le gouvernement mexicain a reconnu l'utilité de la création de chambres de commerce. La Vera-Cruz et Tampico étaient les seules villes qui en possédaient; on en a, depuis lors, institué à Merida; Monterey et Mexico; partout ailleurs, dans l'Amérique latine, il n'y a encore que des associations de courtiers, réglées par des statuts particuliers, qui publient à des intervalles indéterminés des renseignements statistiques sur le commerce du pays.

Aux États-Unis, les chambres de commerce sont de puissantes corporations libres, comme celles de l'Angleterre. Voici un résumé des statuts de la chambre de New-York qui peut servir de type à ce sujet. Cette association s'occupe de tout ce qui peut intéresser le commerce et l'industrie; elle résout toutes les questions importantes que les négociants lui soumettent et provoque les présentations des lois et règlements qui peuvent contribuer à la prospérité industrielle et commerciale de l'État. Fondée en 1768, elle a toujours prospéré, et elle compte dans son sein les citoyens les plus honorables. Pour devenir membre de la chambre de commerce de New-York, il faut être négociant dans l'État ou dans un des États limitrophes. C'est le comité exécutif de la chambre qui prononce en devenir ressort sur l'admission de ses membres. Ce comité est composé de dix personnes élues tous les ans, en mai; le président, le vice-président et le secrétaire de la chambre en font partie de droit. Tous les membres de la chambre sont tenus de payer un droit annuel de dix dollars.

15. *Asie.* — Dans la partie de l'Asie dite « Extrême-Orient », quelques chambres de commerce, s'inspirant des usages européens, sont en voie de développement. Le Japon en possède deux, à Tokio et à Yokohama. Dans l'Empire chinois, à Canton, on a créé, en août 1888, une *chambre de commerce internationale*, dirigée par un comité qui se propose

de veiller sur les intérêts du commerce en général, et de publier tous les renseignements utiles aux négociants de toutes les nations en rapport avec la Chine.

6 Chambres de commerce françaises à l'étranger.

C'est par un décret de mai 1884 que le ministre du commerce constitua une commission pour l'étude de la création de chambres de commerce françaises à l'étranger. Un grand nombre de membres de la *Société d'économie politique* et de la *Société de géographie* approuvèrent énergiquement ce projet. Le Rapport de la Commission et le projet de statuts annexé furent adressés, l'année suivante, à tous nos consuls à l'étranger avec mission de mettre en mouvement toutes les initiatives locales. Nos nationaux répondirent avec empressement à l'appel qui leur était fait, en soutenant de leurs propres ressources, vu l'insuffisance du crédit voté par les chambres, la création et l'existence des institutions nouvelles. Disons en passant que le mouvement officiel pour la création des chambres de commerce françaises à l'étranger avait été devancé par l'initiative privée, à la Nouvelle-Orléans, où la première chambre française a été fondée en 1881.

En cinq années, de 1884 à 1889, il a été créé, hors de France, vingt-huit chambres et cinq comités consultatifs. — Le nouveau projet de loi sur l'organisation des chambres de commerce cité plus haut consacre son titre V à la représentation des intérêts industriels et commerciaux à l'étranger, et déclare que « cette représentation serait incomplète sans un interprète légal et autorisé, ayant qualité pour renseigner le gouvernement sur les besoins et les aspirations pratiques les plus propres au développement des relations internationales ». En conséquence, l'article 31 du projet porte que : des chambres de commerce pourront être instituées à l'étranger par décret rendu sur la proposition du ministre compétent, après avis du ministre des affaires étrangères, et que la circonscription, le mode de nomination, le nombre des membres, les attributions et le mode de fonctionnement seront déterminés, pour chaque chambre, par le décret d'institution, qui pourra toujours être modifié par un décret ultérieur, en considérant la grande diversité des intérêts français très inégalement repartis dans les pays étrangers. C'est, on le voit, la réglementation à outrance.

7. Chambres de commerce étrangères en France.

Il y a dans le mouvement qui porte à la création de chambres de commerce étrangères en France et de chambres de commerce françaises à l'étranger quelque chose de tout à fait contradictoire avec l'idée, qui a malheureusement prévalu en France depuis la Révolution, de faire des chambres de commerce des organes du gouvernment.

On ne saurait, en effet, à proprement parler, dire qu'il existe en France des chambres de commerce étrangères pas plus qu'il ne peut exister dans des villes françaises de conseil municipal de la colonie anglaise ou allemande. Une semblable dénomination ne peut s'appliquer strictement à des institutions consultatives qu'autant qu'elles sont officiellement établies par leurs gouvernements respectifs.

Nous devons faire la même réflexion pour nos chambres françaises établies à l'étranger. Avons-nous, en effet, le droit de légiférer en dehors de nos frontières, sans reconnaître ce même droit aux étrangers ? il semblerait plus logique de ne pas confondre sous un même titre des institutions différentes et de ne pas établir d'équivoque entre les chambres de commerce légalement instituées, organes officiels de l'administration, ayant des fonctions et des attributions qui vont quelquefois juqu'a la perception d'impôts autorisés par les lois des finances, et des chambres d'origine étrangère qui ne sont et ne peuvent être, à vrai dire, que de simples bureaux de renseignements, renseignements très précieux à la vérité, en ce qu'ils émanent d'un organe libre et permettent de contrôler parfois les renseignements de source officielle.

Les chambres de commerce étrangères en France sont peu nombreuses et de peu d'importance. On en compte quatre dont le siège est à Paris : anglaise, austro-hongroise, espagnole et italienne. Elles ont été constituées en dehors de toute intervention officielle de leurs gouvernements, et puisent leurs ressources, les unes dans des subventions officieuses, les autres, dans des cotisations de leurs adhérents et sociétaires.

8. Conclusions

On a reconnu depuis longtemps, en présence du mouvement progressif des affaires, qu'il était utile de donner aux chambres de commerce une plus large représentation et peut-être aussi une plus grande indépendance vis-à-vis de l'administration, sans trop affaiblir l'autorité, qui doit veiller à ce qu'elles n'abusent pas de leurs attributions légales, à ce qu'elles gèrent, conformément aux lois, des budgets alimentés par des impôts qu'autorise la loi de finances. Les divers projets de loi présentés dans ces dernières années remanient assez profondément

la législation qui régit en ce moment nos assemblées commerciales. Elles concluent à l'augmentation du nombre des chambres, à l'augmentation dans chaque chambre du nombre des membres, à leur élection par un suffrage plus étendu, enfin, à une certaine autonomie, sous le contrôle de l'État. L'autonomie des chambres de commerce a ses inconvénients; nous les avons signalés, mais elle peut présenter un grand avantage : elle leur permettrait de coopérer d'une manière efficace à l'exécution des travaux publics qui intéressent le commerce et l'industrie.

« On a vu à l'étranger, spécialement dans les établissements maritimes, lisons-nous dans l'*Exposé* des motifs du dernier projet de loi présenté, des communautés, jouissant d'une indépendance presque complète, doter le commerce de puissantes et commodes installations, d'un outillage perfectionné, réaliser des améliorations de toute sorte avec une rapidité que l'action gouvernementale nous a rarement permis d'atteindre. Et cependant le danger de nous laisser distancer par nos rivaux est d'une gravité que personne ne saurait méconnaître. De là, à tous égards, la nécessité de faire appel à toutes les initiatives locales et de donner au commerce et à l'industrie l'organisme éclairé et suffisamment indépendant qu'ils réclament à juste titre. »

D'un autre côté, le Sénat, dans sa séance du 1er juillet 1889, a été saisi par M. Teisserenc de Bort, avec l'appui de M. Léon Say, d'un projet qui donnait aux chambres de commerce ou corporatives des ports des moyens d'action propres. Le but était de décharger l'État de l'obligation excessive dans laquelle il se trouve aujourd'hui de pourvoir à des dépenses dont l'importance s'accroît indéfiniment. Les chambres, en effet, si elles étaient reconstituées comme des personnalités morales et civiles, pourraient, dans les ports de commerce et ailleurs, pourvoir par elles-mêmes, à l'aide de droits locaux calculés d'après les services rendus, soit à l'entretien des fleuves, soit à l'outillage des ports, ainsi qu'à l'exécution des grands travaux qu'elles auraient jugés productifs. Elles en feraient payer les dépenses à ceux qui auraient pu profiter directement de l'abaissement amené dans les frais généraux et spéciaux de leurs industries par le fait même des dits travaux.

« A l'époque où nous vivons, a dit très justement M. Léon Say, on exagère la tendance et on fait entrer dans le domaine du budget de l'État une quantité de dépenses qui devraient rester soit dans le domaine des budgets locaux, soit dans le domaine des budgets des particuliers; dans cet entrainement à la dépense, tous les partis ont leur part de responsabilité! »

L'erreur de la Révolution a été d'exagérer encore la centralisation et de poursuivre en quelque sorte l'œuvre de ce qu'on a appelé la monarchie administrative. Les associations qui veillaient à certains intérêts sont devenues des organes du gouvernement et les chambres de commerce qui étaient et auraient dû rester en quelque sorte des établissements d'utilité publique avec une personnalité civile sont devenues, comme les conseils municipaux, des rouages officiels de l'administration.

J. Lacroix.

Bibliographie.

I. — P. Bonnassieux, *Les assemblées représentatives du commerce sous l'ancien régime.* Paris, in-8, 1883.

II. — A. Foulon, *Étude sur la représentation légale du commerce en France.* Paris, in-8, 1877. — *Journal des chambres de commerce, Revue mensuelle.* Paris, in-4°, de 1882 à 1889. — Léon Béquet, *Répertoire de droit administratif.* Paris, in-4°, 188[illegible], 4e volume.

III. — P. Laurens, *Les chambres de commerce françaises à l'étranger.* Bruxelles, in-8, 1886. — Combanaire, *Création des chambres de commerce françaises dans l'Amérique du Sud.* Paris, in-8, 1882.

IV. — A. Massip, *La France commerciale et industrielle comparée aux puissances étrangères.* Paris, in-8, 1884.

CHAMILLART (Michel), né en 1653, mort en 1721. A été conseiller au Châtelet, puis à la chambre des enquêtes du parlement en 1676, maître des requêtes en 1686, intendant à Rouen en 1690, intendant de la maison de Saint-Cyr en 1695, contrôleur général des finances de 1699 à 1708, ministre de la guerre de 1701 à 1709, cumulant pendant ces huit années les deux lourdes charges de contrôleur général et de ministre de la guerre; il fut disgracié en 1709.

Il a dirigé les affaires au moment le plus triste du règne de Louis XIV, pendant les désastres de la guerre de succession d'Espagne et a laissé la réputation d'un homme très honorable mais très incapable. Il a dû son élévation à la faveur du roi avec lequel, dit-on, il jouait au billard et à celle de madame de Maintenon, qui lui avait donné l'administration de Saint-Cyr. On l'a beaucoup chansonné sur son jeu de billard;

> Le roi choisit Chamillart
> Parce qu'il sait le billard

Et quand il est renvoyé du ministère on continue :

> Hélas, le pauvre Chamillard
> Qui devait tout à son billard[1].

Il est certain que, jeune conseiller admis

1. Sautereau de Marsy, *Nouveau Siècle de Louis XIV.*

au jeu du roi, il séduisit par ses grâces et son esprit Louis XIV et madame de Maintenon.

La faveur royale lui valut un avancement rapide et le choix qu'on fit de lui pour succéder en 1699 à Pontchartrain comme contrôleur général des finances et en 1701 à Barbezieux comme ministre de la guerre, étonna non seulement toute la cour, mais tous ceux qui avaient quelque connaissance des affaires. On l'a expliqué par l'infatuation de Louis XIV qui prétendait diriger lui-même les deux plus importants départements ministériels et qui voulut se préoccuper uniquement de l'honnêteté très réelle et très peu commune alors du personnage, se chargeant de former le ministre et de le faire travailler à son gré, Chamillart d'ailleurs ne s'en faisait pas accroire et son Mémoire au roi sur l'État des finances, rédigé quelques semaines après son entrée en charge, est plein de modestie en même temps que de tristesse : « Je ne puis, disait-il, offrir à Votre Majesté que mon zèle et mon dévouement. Ma reconnaissance n'aurait point de borne si je pouvais faire au delà de l'impossible... Je serais dans peu au-dessus du travail que j'ai à faire, si la matière était suffisante pour fournir aux dépenses de Votre Majesté. »

La matière n'était malheureusement pas suffisante et Chamillart eut recours pour fournir aux dépenses d'une guerre poursuivie au milieu de tant de revers et sur tant de théâtres différents, en Flandre, en Allemagne, en Italie et en Espagne, à ces affaires extraordinaires dont Pontchartrain avait beaucoup usé avant lui et auxquelles il donna encore des développements nouveaux inconnus à son prédécesseur. Création et vente d'offices, altération des monnaies, emprunts usuraires et banqueroutes partielles, il employa tous les expédients, sans aucun espoir d'ailleurs, avec une sincérité qui excite la pitié plus que tout autre sentiment et en s'affligeant, de ce qu'il était obligé de faire. Il en parla au roi après les grandes défaites de Hochsted, de Ramillies et de Turin en des termes navrants :

« Toutes ces dépenses extraordinaires, disait-il dans son Mémoire du 16 novembre 1706, jointes à la disproportion des fonds à la dépense ordinaire, me fit connaître que le temps fatal approchait auquel, manque d'argent, il ne serait plus possible de continuer la guerre et que si les ennemis ne voulaient pas la paix, Votre Majesté serait obligée de la recevoir aux conditions qu'il leur plairait de lui donner [1]. » Et l'année d'après, dans un nouveau Mémoire en date du 17 septembre 1707 il ajoutait : « Il n'y a guère d'homme sensé en France qui avec rien voulût se charger d'une pareille dépense... et c'est sur ce rien qu'il faut faire un projet et soutenir le royaume. Si j'avais une grâce à demander à Votre Majesté, ce serait de pouvoir me soulager d'un fardeau que je ne puis soutenir. » Il voulait périr plutôt que d'abandonner le service du roi : « Le sacrifice de ma vie me coûterait peu s'il diminuait vos peines et vous procurait de la tranquillité par une paix glorieuse. »

Cette lettre à mi-marge fut renvoyée à Chamillart par le roi, apostillée de sa main, et Chamillart la montra à Saint-Simon. « J'y vis, dit Saint-Simon dans ses mémoires [1], avec grande surprise, cette fin de la courte apostille de la main du roi : « Eh ! bien, nous périrons ensemble. »

La santé de Chamillart déclinait rapidement. « Une petite fièvre fréquente, un abattement universel, le travail infiniment pénible, des besoins de lit et de sommeil à des heures bizarres, en un mot un homme à bout et qui se consumait peu à peu [2] » ; aussi prit-il la résolution de se retirer ; il maria son fils à la fille de la duchesse de Mortemart, au grand déplaisir de madame de Maintenon et, peu de temps après, se démit de ses fonctions de contrôleur général en faveur de Desmarets, le neveu de Colbert. L'année d'après, il quitta le ministère de la guerre ; mais il avait perdu toute faveur et ce ne fut pas volontairement : madame de Maintenon l'abandonnait. Le 9 juin 1709 Louis XIV lui faisait en effet demander sa démission et nommait Voysin à sa place. « Chamillart fut, si l'on en excepte Pomponne, le seul ministre destitué pendant toute la durée du gouvernement de Louis XIV, et ce fut pourtant le seul ministre que regretta le grand roi, qui s'était attaché à lui en raison de sa médiocrité même et qui adoucit sa disgrâce par mille marques d'affection. [3] »

Parmi les expédients dont usa Chamillart, l'altération des monnaies occupe une grande place. Il ne faisait d'ailleurs que suivre l'exemple de Pontchartrain qui ne s'en était pas privé. Le procédé était, il faut en convenir, ancien et renouvelé de Philippe le Bel. On retirait la monnaie courante de la circulation pour lui donner une valeur libératoire plus grande ; on la refondait en marquant la nouvelle valeur sur la pièce et la différence entre l'ancienne et la nouvelle valeur constituait le bénéfice de l'opération ; le Trésor en gardait la meilleure part et aban-

1. [illegible] t. II, p. [illegible]

1. Saint-Simon, t. V, p. [illegible]
2. Saint-Simon, t. VI, p. 160.
3. [illegible] Martin, t. XIV, p. [illegible]

donnait le reste au public. Les opérations monétaires de 1700, 1701, 1704 et 1709 eurent la plus funeste conséquence. M. Vuitry en a fait un tableau saisissant. Il établit le compte d'une rente payée avant la réforme de la monnaie par une quantité d'argent égale à 1860 fr. de notre monnaie actuelle. Par suite des altérations, la rente de 1860 fr. est successivement réduite à 1690 fr., à 1555 fr., à 1470 fr., à 1390 fr. et enfin à 1240 francs de 1689 à 1709, soit d'un tiers en vingt ans. « L'exécution de toutes les obligations, de tous les contrats, dit en terminant M. Vuitry, fut soumise aux mêmes oscillations, aux mêmes perturbations; on a peine à comprendre comment la vie civile et surtout la vie commerciale purent supporter une telle mobilité dans le signe des échanges, dans la commune mesure de toutes les valeurs[1]. »

Ce fut à l'occasion d'une de ces refontes que Chamillart inventa la ressource de l'emprunt déguisé sous le nom de billets de monnaie. La Monnaie de Paris recevant les vieilles espèces, donnait aux particuliers qui les lui apportaient des billets à courte échéance qui devaient être acquittés au moyen des espèces nouvelles, au fur et à mesure qu'elles seraient fabriquées.

On paya d'abord avec exactitude, mais l'exactitude se relâcha bientôt et si on paya, on paya lentement. On finit un jour par ne plus payer du tout et on se contenta de renouveler les billets de monnaie en y ajoutant une bonification d'intérêt. Chamillart qui voyait le mal et qui ne pouvait rien faire pour l'arrêter, écrivait au roi en 1706 : « Toutes les ressources étant épuisées, je proposai à Votre Majesté l'introduction des billets de monnaie, non pas comme un grand soulagement, mais comme un mal nécessaire. Je pris la liberté de dire à Votre Majesté qu'il deviendrait irrémédiable, si la guerre obligeait d'en faire en si grand nombre que le papier prît le dessus de l'argent. Ce que j'avais prévu est arrivé, le désordre qu'ils ont produit est extrême[2]. »

Un autre expédient fut « l'augmentation de gages » ; c'était une augmentation de traitement à charge pour les titulaires d'offices de payer un capital dont cette augmentation représentait le produit. Mais comme les anciens offices ne suffisaient pas pour donner matière à cette opération, on en fit de nouveaux. On en créa d'autres, la plupart inutiles, avec des fonctions illusoires et dont l'existence et les prérogatives étaient fort onéreuses à l'État. Cette création paraissait constituer une mine inépuisable et Chamillart appliquait avec sécurité le mot de Pontchartrain à Louis XIV : « Toutes les fois que Votre Majesté crée un office, Dieu crée un sot pour l'acheter[1]. »

Voltaire fait le tableau de ces étranges abus : « En 1707, dit-il, on inventa la dignité des conseillers du roi, rouleurs et courtiers de vin, et cela produisit 180 000 livres. On imagina des greffiers royaux, des subdélégués des intendants des provinces. On inventa des conseillers du roi, contrôleurs aux empilements de bois, des conseillers de police, des charges de barbiers perruquiers, des contrôleurs, visiteurs de beurre frais, des visiteurs de beurre salé. Ces extravagances font rire aujourd'hui, mais alors elles faisaient pleurer[2] ».

Un des faits les plus intéressants du ministère de Chamillart est sa correspondance avec Boisguillebert.

Chamillart lisait tout ce qu'on lui écrivait, écoutait tous les plans de réforme qu'on lui proposait et on dit qu'il éconduisait le plus souvent les inventeurs sans les blesser, par la grâce avec laquelle il les ajournait à d'autres moments; c'est ainsi qu'il écouta pendant longtemps Boisguillebert; il finit pourtant par se lasser et ne craignit pas de punir cruellement le malheureux auteur du *Détail de la France*, homme de bien, l'émule de Vauban et le précurseur des économistes, en lui retirant sa charge, en l'exilant et en le ruinant.

Boisguillebert lui écrivait incessamment qu'il donnerait au roi les moyens d'augmenter les revenus publics *en quelques jours, en quelques heures*; le 5 mai 1702 : « Je me soumets en quinze jours de vous former les 50 millions de fonds qui vous manquent » ; le 18 juillet 1703 : « Pourquoi je maintiens qu'il ne faut que deux heures, comme au siège de La Rochelle, parce que c'est une simple violence faite à la nature qu'il faut cesser et non rien créer ou former de nouveau » ; le 6 janvier 1704 : « possibilité d'exigence de 80 millions de hausse par un travail de trois heures. » 15 juillet 1704 : « Ce désordre, monseigneur, peut être rétabli, encore une fois, en une heure. » 22 août 1704 : « Je prétends monseigneur, pouvoir en deux heures fournir au roi 80 millions ». Chamillart lui répond en novembre 1704 : « Vous m'avez demandé de mettre bien au fait M. Desmarets et que vous établiriez si solidement vos propositions que le roi tirerait 80 millions de votre travail, sans charger le peuple. Je vous avais mis aux mains avec lui et je vous assure que vous n'avez jamais tant désiré que moi le

1. *Le d[illegible] des finances et les [illegible] de la [illegible]* [illegible] *de Louis XIV*, p. [illegible] et suiv.
2. *Correspondance des contrôleurs généraux*, t. II, p. [illegible]

1. Montyon, *Particularités [illegible] sur les ministres des finances.*
2. *Siècle de Louis XIV*, t. II.

succès de votre ouvrage. Rien ne vous empêche de continuer que votre démangeaison à vous faire imprimer ».

Boisguillebert ne craint cependant pas de reprendre, sans faire attention à la lassitude visible du contrôleur général, sa correspondance sur le même ton et il l'irrite de plus en plus par ce ton et cette insistance. Le 25 juin 1705 il lui écrit : « Je pris la hardiesse de vous demander, l'année passée, une audience pour vous faire concevoir qu'en deux ou trois heures vous pourriez former 80 millions de hausse dans le produit des peuples envers le roi. » Les lettres ne cessent pas d'arriver au contrôle général ; elles y tombent comme la pluie tous les mois, toutes les semaines. Elles se succèdent sans interruption. Chamillart se fâche, il répond le 26 novembre 1705. « Je crois que vous raisonnez fort juste et si vous étiez à ma place vous feriez trouver au roi 80 millions en deux heures de temps puisque vous en êtes persuadé. Ce qui me donne plus lieu d'en être convaincu, c'est la vivacité de votre esprit et sa facilité à m'écrire tous les jours ; mais comme je ne vais pas si vite, etc. » Enfin le ministre ne peut plus se contenir : « Puisque vous vous adressez encore à moi, après avoir donné au public toutes vos extravagances, le seul bon conseil que je puisse vous donner c'est de brûler vos remarques sur les Mémoires de Sully... Si vous entendez bien ce que je vous veux dire et qui n'est pas difficile à comprendre, vous vous occuperez à l'avenir à rendre la justice et vous renoncerez au gouvernement de l'État. »

Enfin, le réformateur infatigable qui demande à soulager les peuples en rehaussant le produit des impôts « parce que je rétablis, dit-il, sur-le-champ quatre fois davantage dans leurs biens », est disgracié ; on l'exile, on le ruine et c'est Chamillart, le plus honnête homme du royaume, qui lui donne le coup de grâce.

Le contrôleur général du reste était déjà atteint de cette maladie que donnent aux ministres de tous les temps la responsabilité et l'excès de travail quand ils n'ont ni le caractère, ni les facultés physiques suffisamment trempés. Il voyait encore honnêtement, mais il ne voyait plus juste, si tant est qu'il eût jamais vu juste ; et s'il avait toujours le sentiment de son devoir, il n'avait plus le moyen de s'éclairer. Son jugement s'était de plus en plus obscurci. L'histoire serait pourtant injuste envers lui si on ne lui tenait pas compte d'avoir mérité cet éloge de M. Jules Simon[1] : « On raconte de Chamillart, dit-il dans son livre sur *le Devoir*, un trait d'équité qui peut servir de modèle à tous ceux qui disposent de la fortune ou de l'honneur de leurs concitoyens : « A une époque où il était encore dans une situation modeste, il avait en effet sacrifié la plus grande partie de ce qu'il possédait pour restituer à un plaideur une somme qu'il lui avait fait perdre. Il avait négligé de produire une pièce décisive, oubliée par lui dans le dossier. Voltaire a plaidé pour Chamillart les circonstances atténuantes et la postérité les a accordées.

« On lui reprochait beaucoup de fautes. Le public, d'autant plus sévère qu'il souffrait, ne songeait pas qu'il y a des temps malheureux où les fautes sont inévitables[1] ». Mais les circonstances atténuantes pour Chamillart sont accablantes pour Louis XIV. LÉON SAY.

1. [illegible], p. 411

1. Voltaire, [illegible]

CHANGE, CHANGES.

SOMMAIRE

1. Définitions.
2. Fonction des changes.
3. Cote des changes.
4. Causes qui agissent sur le prix des changes.
a. EFFETS COURTS.
b. EFFETS LONGS.

1. Définitions.

Le mot change se prend dans plusieurs acceptions, voisines les unes des autres, qu'il faut distinguer avec soin.

Le change est d'abord la conversion en monnaie étrangère d'une somme d'argent en espèces nationales, ou réciproquement, la conversion en monnaie nationale d'une somme d'espèces étrangères.

Par extension, on a appelé change ou opération de change les remises de fonds d'une place sur une autre place, étrangère ou nationale, en vue soit d'effectuer un payement, soit de faire une avance, que la remise soit réalisée au moyen de numéraire, de papier de commerce, de titres ou de valeurs quelconques.

Les effets de commerce ainsi employés à remettre des fonds sur une autre place portent aussi le nom de changes.

Ces changes ont sur les grandes places commerciales un marché régulier où leur prix est coté. Ce prix est encore désigné sous le nom de change.

Enfin, la commission prélevée par l'intermédiaire dans l'opération de change est également appelée change. On emploie quelquefois dans le même sens le mot *agio* (voy. ce mot). Cet usage est mauvais ; l'agio est l'écart en prime ou en perte d'une valeur par rapport au pair.

La théorie des changes a une importance capitale en matière monétaire; elle domine toutes les questions de cet ordre.

Cette théorie intéresse d'abord, à un très haut degré, la circulation métallique. La question du choix d'un système monétaire n'est pas d'ordre purement intérieur. Les échanges commerciaux ne mettent pas seulement en rapport des individus d'une même nation, ils créent des relations entre les divers peuples. Il faut que la monnaie puisse passer la frontière pour solder les achats faits à l'étranger; il faut aussi qu'elle puisse repasser la frontière. Il est nécessaire qu'elle soit exportable et qu'elle puisse être rapatriée. Lorsqu'une monnaie métallique manque de ces deux qualités, le cours des changes le révèle.

Au point de vue de la circulation fiduciaire, l'importance de la théorie des changes n'est pas moindre. La monnaie n'est pas une richesse immobile. C'est un véhicule toujours en mouvement, qui, dans ses voyages ininterrompus, ne parcourt pas seulement l'intérieur du territoire, mais passe et repasse les frontières, pénètre à l'étranger lorsque des achats y sont faits, est ramené dans le pays d'origine en conséquence des ventes faites à l'étranger, et dont la circulation n'a pas plus de cesse que celle des produits auxquels il sert de moyen de transport.

Les oscillations du cours des changes étrangers sont, on le verra, le plus sûr indice de la direction imprimée à ce précieux véhicule. Elles dénoncent les entrées et les sorties de numéraire aussitôt qu'elles se produisent. Elles permettent de présager l'abondance ou la rareté des capitaux disponibles sur le marché et commandent par là même le taux de l'escompte.

On ne peut donc avoir de vue exacte sur l'état de la circulation d'un pays si l'on n'a pas égard à la situation du change sur l'étranger.

2. Fonctions des changes.

Les changes sont des titres de créance sur l'étranger, lettres de change, billets, chèques.

Leur fonction principale est de suppléer le numéraire dans le payement des dettes réciproques de deux places commerciales, dans le règlement de la balance commerciale de deux pays.

Le numéraire n'est employé qu'exceptionnellement pour cet objet; il est facile d'en concevoir la raison. Supposez qu'un négociant de Paris soit débiteur d'un négociant de Londres ; s'il veut s'acquitter en numéraire, il lui faudra payer les frais de transport d'un groupe de Paris à Londres; la prudence lui conseillera de payer une prime d'assurance; frais de transport, prime d'assurance augmenteront d'autant son débours. Un procédé moins coûteux est à sa disposition : acheter sur la place de Paris une lettre de change tirée sur un habitant de Londres; envoyer cette lettre de change en payement à son créancier qui la recouvrera; ses déboursés supplémentaires ne dépasseront pas le port d'une lettre.

C'est là l'esquisse en quelque sorte linéaire de la combinaison. En fait, les choses sont un peu plus compliquées. Les banquiers interviennent dans l'opération, ils jouent le rôle d'intermédiaires. Ce sont eux qui, en définitive, deviennent les porteurs de tout le papier tiré sur l'étranger, les débiteurs de tout le papier tiré sur leur propre place. Ils centralisent les dettes et les créances de leurs places respectives et liquident la situation par voie de compensation. Mais ce qu'il importe de retenir, c'est que cette compensation dispense de l'emploi du numéraire pour le règlement des créances internationales, sauf en ce qui concerne le solde dont finalement, au jour des liquidations, l'une des places reste débitrice vis-à-vis de l'autre.

3. Cote des changes.

Avant de faire connaître les causes qui agissent sur le cours des changes, il est nécessaire de donner quelques explications sur les termes principaux employés dans la cote de ces cours.

Voici comment la cote est établie matériellement :

C'est un tableau comprenant deux divisions horizontales et quatre colonnes verticales.

Dans la première division horizontale on trouve les cours des effets sur Hollande, Allemagne, Madrid, Barcelone, Portugal, Vienne, Pétersbourg, Stockholm; dans la seconde, ceux des effets sur Londres, Belgique, Suisse, Italie, New-York. Ces noms de places ou de pays étrangers sont appelés devises. La première division porte pour rubrique : valeurs se négociant à trois mois; la seconde : valeurs se négociant à vue. Il est à peine besoin de remarquer que ceci ne signifie pas qu'on ne vend à Paris que du Hollande à trois mois ou du Londres à vue. Il peut, au contraire, arriver que dans une séance, il n'ait pas été acheté un seul effet sur la Hollande ayant précisément trois mois à courir, ou un seul effet sur Londres à vue. Seulement, sur le marché des changes comme sur les autres marchés, on cote une valeur idéale, un type. L'effet type, au cours duquel les effets réellement négociés sont ramenés, est, par suite d'usages commerciaux, l'effet à trois mois

pour la Hollande, l'Allemagne, etc., l'effet à vue pour l'Angleterre, la Belgique, etc.

Le calcul du prix des effets négociés se fait, pour les valeurs à trois mois, en ajoutant l'escompte des jours courus au taux fixe de 4 p. 100, pour les valeurs à vue, en déduisant l'escompte des jours restant à courir, au taux pratiqué sur la place tirée.

Dans chacune des divisions horizontales, on remarque une seconde division qui a fait ouvrir deux colonnes verticales[1], savoir : la distinction des effets longs et des effets courts. Il s'agit ici des effets qui ont été réellement négociés. L'effet long est celui qui a plus de trente jours à courir ; l'effet court est celui qui a trente jours ou moins à courir.

Passons aux chiffres inscrits dans ces colonnes.

La marchandise dont ils expriment le prix est un effet acheté à Paris et payable à l'étranger, c'est-à-dire le droit de toucher une certaine somme à l'étranger en *monnaie étrangère*, droit que l'on achète à Paris et que l'on paye en *monnaie française*. Que coûtera en francs à Paris le droit de toucher, par exemple, une livre sterling à Londres? La solution de ce problème facile dépend, tout d'abord, du rapport de la livre sterling au franc.

Pour connaître ce rapport il faut rapporter les deux monnaies au kilogramme d'or fin. Avec un kilogramme d'or à 1000/1000, on frappe à Paris 3,444 fr. 44 cent., à Londres 136 souverains 568 centièmes. Si l'on divise 3,444,44 par 136,568, le quotient est 25,22 : c'est la valeur en francs de la quantité d'or contenue dans la livre sterling. Ce chiffre, 25,22 est ce qu'on appelle le pair de la livre sterling, le pair du change entre Paris et Londres. Des calculs analogues donnent le pair des autres monnaies.

L'usage a prévalu, pour le Londres, de coter un effet type de 1 livre. Pour d'autres places, on cote un effet type de 100 unités monétaires. Ainsi, pour la Hollande, l'effet type est un effet de 100 florins.

Il est bien rare que le cours du change soit exactement au pair. Il varie constamment tantôt au-dessus, tantôt au-dessous, suivant l'importance comparative des offres et des demandes.

Pour les places qui ont la même monnaie que la France, il n'y a naturellement pas de pair à rechercher. Les variations de cours sont exprimées, pour ces dernières devises, en tant pour cent de perte (p) ou de bénéfice (b).

Il faut enfin noter que pour chaque devise et sous chacune des rubriques *effets longs*, *effets courts*, deux cours sont indiqués. Le plus élevé correspond au prix des signatures de premier ordre, l'autre au prix du papier moins apprécié. Il n'y a donc pas de moyenne à établir entre ces deux prix, comme cela se pratique pour les cours des valeurs de Bourse. En réalité, chacun se réfère à une marchandise différente.

4. Causes qui agissent sur le prix des changes.

La distinction des effets longs et des effets courts a une grande importance au point de vue de la discussion des causes qui agissent sur le cours des changes.

Les variations du prix des effets longs et des effets courts dépendent, il est vrai, d'une même cause générale.

Cette cause générale est la balance des opérations internationales, le taux de l'intérêt et particulièrement le taux de l'escompte qui est celui de l'intérêt des capitaux immédiatement disponibles ; car la monnaie, — et le change représente les diverses monnaies de tous les pays, — est en même temps un instrument de règlement et une des formes du capital disponible. Il en résulte des variations dans l'offre et la demande.

Pour ce grand mouvement, la distinction en effets longs et courts n'a qu'une importance secondaire. De 1871 à 1874, lors des grands achats de change que le Trésor français faisait pour payer l'indemnité de guerre, les ministres des finances prenaient tous les changes et le portefeuille du Trésor s'emplissait indistinctement d'effets longs ou courts.

Mais sur la place, pour les affaires courantes, cette division des effets a une importance capitale, car les offres et les demandes de tous les jours varient pour chacune des deux catégories d'effets longs et d'effets courts et donnent lieu à des opérations de nature différente.

a. Effets courts. — Le prix des effets courts dépend surtout de la balance commerciale.

Le mot n'est pas pris, bien entendu, dans le sens qu'on lui donnait autrefois. Dans cette balance entrent non seulement les créances et les dettes résultant des exportations et importations de marchandises, mais encore celles qui naissent des opérations d'armement maritime, de commission, de banque, des emprunts ou des placements à l'étranger, en un mot de ce que l'on a appelé les importations et les exportations invisibles.

[1] Ces colonnes sont la deuxième et la troisième du tableau. La colonne 1 contient l'indication du taux de l'escompte sur chacune des places étrangères. La colonne 4 porte, pour les devises cotées à trois mois, les mots : 4 p. 100, pour les devises cotées à vue, le taux de l'escompte précédé du mot : moins. Ces mentions se réfèrent au mode de calcul usité pour ramener les effets négociés au cours de l'effet type coté. Voir au texte.

Il est vrai qu'en fin de compte, les importations visibles ou invisibles sont égales aux exportations visibles ou invisibles, les créances aux dettes. Mais cela n'est vrai qu'en fin de compte et non à tout instant.

Il y a donc des variations dans la somme des effets de commerce tirés d'un pays sur l'autre et dans l'importance de la demande de ces mêmes effets, partant des variations dans les cours de ces effets.

Ainsi, le prix des effets courts dépend surtout de l'importance comparative des créances et des dettes existant à un moment donné entre la place tirée et la place d'où l'effet est tiré.

Il faut savoir cependant que tous les effets offerts sur le marché ne correspondent pas à des créances. Il y a aussi des effets en blanc ou à découvert, du papier de circulation. Supposez qu'à Paris on ait un grand besoin de change sur Londres et que les créances sur l'Angleterre ne puissent encore donner lieu à des tirages réguliers. On pourra tirer sur Londres des effets à découvert qui seront plus tard soldés au moyen d'effets correspondant à des opérations réelles. Ce papier de circulation fait concurrence aux autres effets et en abaisse le prix.

Le prix du change est en outre influencé par la faculté plus ou moins grande qui peut exister de faire des remises en titres de rente ou autres valeurs étrangères. Il y a un certain nombre de fonds d'États et de valeurs qui ont un marché international. La place débitrice peut employer à sa libération ces titres ou leurs coupons. C'est une marchandise très semblable aux changes, qui peut jouer le même rôle. L'usage que l'on en peut faire est de nature à modérer le cours des changes.

L'amplitude des oscillations du prix des effets courts est d'ailleurs étroitement limitée. Si les commerçants envoient du papier à l'étranger pour régler leurs dettes, c'est qu'il leur en coûte moins que d'envoyer des espèces métalliques. Les acheteurs de change vont même jusqu'à payer aux vendeurs une prime égale au montant des frais de transport. Ils ne consentiraient pas à aller au delà; ce point, qu'ils ne dépassent pas, est appelé *gold point*. C'est le point de sortie du numéraire. Lorsque le change est assez rare ou la demande assez forte pour que les cours dépassent ce taux, les débiteurs aiment mieux envoyer du numéraire en payement. La situation inverse peut se produire. L'abondance du change peut en faire baisser le prix au-dessous du pair. Mais les vendeurs ne consentent jamais à subir une perte supérieure au montant des frais de transport du numéraire. Ils préféreraient encaisser leurs traites à l'étranger et faire venir l'or à leurs frais. C'est encore un *gold point :* le point d'entrée de l'or.

Ainsi, lorsque le change sur l'étranger s'élève au-dessus du pair, on s'achemine vers une exportation de numéraire; lorsqu'il descend au-dessous du pair, c'est une importation de numéraire qui est prochaine [1].

On dit dans le premier cas que le change est défavorable, dans le second qu'il est favorable. Ces expressions consacrées par l'usage se rattachent sans doute aux théories erronées, mais longtemps accréditées, sur la balance du commerce. Elles peuvent toutefois se justifier dans une certaine mesure. Les importations et les exportations de numéraire ne sont pas des faits indifférents. Le numéraire n'est pas, comme on le croyait jadis, l'unique richesse au monde; c'est une marchandise, mais une marchandise qui sert d'intermédiaire dans les transactions, de base aux opérations de crédit, une marchandise que les négociants, les industriels, les banquiers se sont engagés à livrer. Il est donc important qu'elle soit à leur disposition en quantité suffisante et dans des conditions de bon marché. A ce point de vue, les importations de numéraire sont ordinairement un fait favorable et les exportations un fait défavorable.

Les oscillations du cours des changes ne sont plus limitées aux *gold points*, lorsque la circulation du pays débiteur est dépréciée. Le prix du change peut alors s'augmenter ou se réduire d'une somme bien supérieure

1. Cette formule est spécialement applicable à Paris, qui donne l'incertain à toutes les autres places. Lorsqu'une place donne, au contraire, le certain à une autre, c'est la baisse du change au-dessous du pair qui est caractéristique de la sortie du numéraire, et c'est la hausse du change qui annonce l'importation de l'or. Ceci demande quelques éclaircissements.

On dit qu'une place donne l'incertain à une autre place, lorsque le change sur celle-ci y est coté dans la monnaie nationale. On dit qu'une place donne le certain à une autre place, lorsque le change sur celle-ci y est coté dans sa propre monnaie. Ainsi à Paris, tous les changes sont cotés en francs : Paris donne l'incertain à toutes les places. A Londres, le change sur la Russie, les États-Unis est coté en shellings et en pence : Londres donne l'incertain à Pétersbourg et New-York ; mais Londres donne, au contraire, le certain à Paris, car le change sur Paris y est coté en francs.

Lorsque le change sur Londres est en hausse à Paris, c'est que l'on paie la livre sterling plus cher, que la demande est plus forte, que les dettes à payer dépassent les créances à recouvrer à Londres. Supposons que la place de Londres à son tour soit débitrice de la place de Paris, le change sur Paris hausserait également à Londres si l'on y cotait le franc en pence ; mais c'est le souverain que l'on y cote en francs. La hausse du papier sur Paris payable en francs, la hausse du franc, se traduit par une baisse de la livre sterling.

De même, lorsque Londres est créancier de Paris, que le papier sur Paris est offert et baisse de prix, la baisse du franc se traduit sur la cote par une hausse de la livre sterling.

Ainsi pour les Anglais, le change sur Paris est défavorable lorsqu'il tombe au-dessous du pair, favorable lorsqu'il monte au-dessus du pair.

aux frais de transport du numéraire. Ainsi, le change sur Petersbourg ne devrait pas descendre à Paris au dessous de 398 fr. 80 cent. Le pair du change est, en effet, pour 100 roubles, 400 fr. Il en faut déduire les frais de transport (2 1/2 p. 1000), la prime d'assurance (1/2 p. 1000) au total 3 p. 1000 soit 1 fr. 20 cent., ce qui donne en baisse 398 fr. 80 cent. En réalité, le rouble se paye beaucoup moins cher, parce que c'est un rouble papier, considérablement déprécié. L'acheteur paye avec des espèces ayant leur valeur pleine un effet qui lui donne le droit de toucher une somme en monnaie dépréciée. A Pétersbourg, au contraire, le prix d'achat d'un effet sur Paris doit être rehaussé en proportion de la perte subie par la monnaie employée à le payer.

Ce qui est vrai des pays dont la circulation consiste en papier déprécié par suite du cours forcé, ne l'est pas moins des pays à circulation exclusive d'argent. De 1840 à 1850, lorsque la circulation française se composait presqu'en totalité d'argent, le change sur Londres s'est élevé souvent au-dessus du *gold point*.

Enfin, le frai des monnaies a des effets analogues sur le cours des changes.

La dépréciation de la monnaie du pays débiteur, quelle qu'en soit la cause, a d'ailleurs une action analogue sur le prix des effets longs, dont il va être maintenant question.

b. EFFETS LONGS. — Les acheteurs d'effets longs ne sont pas mûs par les mêmes considérations que les acheteurs d'effets courts. Ils achètent du change pour placer temporairement leurs fonds libres. C'est donc au taux de l'intérêt qu'ils ont surtout égard. L'élévation du taux de l'escompte sur une place au-dessus du taux pratiqué sur les autres places de même ordre provoque une demande plus active d'effets longs et tend à en faire hausser le prix.

La hausse du taux de l'escompte a une autre conséquence, corollaire de la première ; elle provoque une importation de numéraire en vue de l'escompte des effets longs. C'est donc une mesure à laquelle il faut recourir lorsque le prix des effets courts atteint le point de sortie de l'or.

La Banque d'Angleterre n'y manque jamais. Elle ne pourrait d'ailleurs s'en dispenser. La sortie du numéraire et la réduction des capitaux disponibles sur le marché libre qui en est la conséquence amènent sur ce marché la hausse du taux de l'escompte. Si la Banque maintenait son escompte à un taux inférieur, tout le papier irait à son portefeuille, son encaisse serait attaquée et, pour la préserver, il lui faudrait bien hausser à son tour le taux de l'escompte.

La Banque de France ne se croit malheureusement pas dans la même situation. Une partie de son encaisse se défend d'elle-même. Personne n'en veut. C'est l'encaisse argent, dépréciée comme le métal dont elle est faite. La Banque offre de l'argent, — comme elle en a le droit, la pièce de cinq francs étant monnaie légale — aux demandeurs d'escompte. Mais l'écu de cinq francs n'est pas exportable. On est tenu en France de le prendre pour 5 francs. A l'étranger, on ne le prend que pour la valeur de 25 grammes d'argent à 9/10, valeur variable suivant les cours, mais depuis longtemps inférieure à 5 francs. Ce qu'il faut pour payer à l'étranger, c'est de l'or. La Banque de France ne le donne qu'en prélevant une prime. Elle défend ainsi son encaisse or sans relever le taux de l'escompte. Mais elle oblige le commerce à prendre dans la circulation l'or qu'il est obligé d'exporter.

Ce procédé est très défectueux. La Banque de France n'a pas seulement pour devoir de défendre son encaisse ; elle doit défendre surtout l'encaisse de la nation et spécialement cette partie de l'encaisse qui a un caractère international, c'est-à-dire l'or ; l'argent, qu'on le déplore ou non, dont est composée dans une large proportion, l'encaisse métallique de la France, n'a plus le caractère d'une monnaie internationale. C'est un appoint comme le cuivre et il ne peut servir qu'à liquider les affaires intérieures.

Il y a des moments où la liquidation de la France avec les autres nations ne peut se faire que par une exportation d'or. Ce jour-là, il vaut mieux que ce soit l'encaisse de la Banque que celle du pays qui rende le service de liquider les affaires extérieures. Défendre l'encaisse de la Banque de France au détriment de celle du pays est une erreur dont les conséquences peuvent devenir funestes.

Or il n'y a qu'une manière de défendre l'encaisse internationale du pays, c'est de rendre, dans la mesure du possible, l'exportation inutile et de chercher dans des opérations de capitaux les moyens de se liquider.

Pour y arriver, il faut attirer les capitaux du dehors, et on ne peut y réussir que par le relèvement du taux de l'escompte. Par ce procédé, on se liquide sans exporter de numéraire ou en n'exportant que la quantité nécessaire et encore avec espoir d'un prochain retour.

La hausse du taux de l'escompte est le seul remède aux crises monétaires. Mais on ne peut savoir s'il est nécessaire de recourir à ce remède qu'en suivant avec attention la cote des changes.

Il existe un rapport étroit entre le cours des changes et le taux de l'intérêt. Le devoir des banques privilégiées est de savoir maintenir ce rapport. La fixité du taux de l'escompte ou le maintien à bas prix de ce taux ne sont pas, quoiqu'on en dise, en tout temps et dans tous les cas, un bien dont les banques doivent faire jouir l'industrie et le commerce, en échange du monopole d'émission qui leur est concédé.

Le taux de l'escompte doit exprimer le taux vrai de l'intérêt, le taux qui convient à chaque moment à la situation des affaires du moment et aux nécessités de leur liquidation. Or, ce taux vrai, le cours des changes peut seul le faire connaître.

La Banque d'Angleterre ne manque jamais de remplir le devoir de proportionner le taux de l'escompte au cours des changes. La pression de l'opinion et aussi celle du gouvernement ont pu quelquefois en France empêcher la Banque de France de remplir le sien. (V. Banque, Enquêtes, Intérêt.)

Aug. Arnauné.

CHAPTAL (Jean-Antoine, comte de Chanteloup), célèbre chimiste, membre de l'Institut, ministre de l'intérieur sous Napoléon, pair de France, né le 4 juin 1756 à Nogaret (Lozère), mort à Paris le 30 juillet 1832. Peu d'hommes ont autant travaillé que ce savant, qui a pu suffire à la fois à une multitude de tâches et contribuer au progrès de la science et de ses diverses applications. Comme ministre de l'intérieur, il rétablit et multiplia les bourses et les chambres de commerce, et en régla la législation. Les chambres consultatives d'arts et manufactures lui durent leur existence et leur organisation. Il créa également l'école des arts et métiers de Compiègne, transférée depuis à Châlons, donna de l'extension au Conservatoire, où ont professé J.-B. Say et tant d'autres hommes éminents; introduisit en France un grand nombre de procédés industriels nouveaux, améliora les voies de communication; en un mot, il ne négligea rien de ce qui lui paraissait utile au progrès des richesses de la France. Parmi ses nombreuses publications, les seules qui intéressent l'économiste sont les suivantes :

De l'industrie française. Paris, A.-A. Renouard, 1819. 2 vol. in-8. « Inventaire de la richesse nationale, mêlé de beaucoup d'erreurs économiques. Le comte Chaptal était partisan de la balance du commerce; néanmoins, sa haute raison lui faisait sentir les inconvénients des prohibitions »; — *Quelques réflexions sur l'industrie en général, à l'occasion de l'exposition des produits de l'industrie française en* 1819. Paris, 1819, in-8.

CHASSE.

SOMMAIRE

I. DU DROIT DE CHASSE.

1. Origine de la chasse.

C'est au début de la formation des sociétés que l'action de poursuivre et de capturer les animaux eut l'importance la plus grande. Avant d'être un plaisir, elle fut un besoin. La chasse était l'occupation presque constante, car ses produits étaient la base de l'alimentation primitive et dans les immenses espaces où les peuplades erraient, le droit de chasser était sans limites. Ces droits, toutefois, étaient souvent discutés : la possession d'un territoire giboyeux amenait de sanglantes querelles et la force seule réglait les différends.

La chasse amenait donc la lutte, la guerre et, pour cette raison, l'art de bien chasser fut toujours, et chez toutes les nations, classé au nombre des viriles et nobles occupations : elle est l'un des exercices qui font les forts et les bons soldats.

Elle fut, elle est une passion vive, si profonde, si inhérente au caractère humain, que non seulement l'homme risque sa vie, livrant

combat avec un égal courage à ses ennemis ou aux animaux, mais encore qu'à l'époque où le droit de chasse devint un privilège (l'une des manifestations de la féodalité), lorsqu'à la suite des grandes agglomérations d'hommes le sol fut divisé et que le droit de chasse se confondit avec le droit de propriété, on vit surgir partout le révolté contre le nouvel état de choses : le braconnier.

2. Historique de la législation française de la chasse.

Dès le début, une législation spéciale, issue du droit romain, fut mise en vigueur; les peines qu'elle édicte et la nature de ces peines attestent un intérêt passionné.

Nous voyons en effet en France les rois posséder seuls le droit de chasse sur le territoire français. L'un de ces rois, Louis XI, appuie le mouvement d'émancipation provoqué par les Communes, et la bourgeoisie commence à pouvoir prendre dans la banlieue sa part du plaisir aristocratique ; mais le braconnier, dans l'ombre des forêts royales, brave la peine de mort, car c'est la mort qu'il subira s'il est pris. Louis XIV modifie les pénalités : la peine de mort, maintenue par Henri IV, est remplacée par de fortes amendes, le fouet jusqu'à effusion du sang, la prison et les galères.

Depuis 1789, la loi sur la chasse a subi de si nombreuses modifications qu'il serait presqu'impossible de les énumérer. Ce ne sont que décrets et ordonnances régissant les droits des particuliers sur leurs terrains et dans les forêts domaniales. En 1832, la loi de finances ordonne d'affermer le droit de chasse dans les bois de l'État.

Le permis de port d'armes de chasse est créé, en 1810, par décret impérial; en 1812, un autre décret punit d'une amende de 30 à 60 francs celui qui fait acte de chasse sans ce permis. Mais la loi était insuffisante. De tous côtés, la chasse était devenue une industrie. La loi de 1844 vint en réglementer l'exercice et remplacer le permis de port d'armes de chasse par celui du permis de chasse indiquant l'intention de subordonner tous les modes de chasse, quels qu'ils fussent, à l'obtention du permis et soumettant cette obtention à différentes obligations communales et départementales.

Ce court historique établit bien que la chasse est depuis longtemps et partout reconnue et traitée comme un besoin de l'homme et qu'elle doit être soumise à une réglementation raisonnée dans l'intérêt général de la nation.

II. DES BIENS DOMANIAUX.

3. Du droit de chasse dans les forêts de l'État; Modes de location et réglementation des droits des adjudicataires.

Avant toutes choses, il faut, en quelque pays que ce soit, que le droit de chasse soit convenablement réglé dans les grands massifs forestiers, refuges habituels du gibier. Ces grands massifs sont, surtout en France, la propriété de l'État.

Nous examinerons plus tard la production du gibier en dehors des biens de l'État, mais nous ne saurions trop insister pour que d'importantes modifications soient apportées dans les aménagements des forêts domaniales.

Le droit de chasse dans ces forêts est mis en adjudication au profit de l'État. Les baux sont consentis pour une durée de neuf années, et l'adjudication est faite sous les conditions d'un cahier des charges approuvé par le ministre de l'agriculture.

Ces adjudications sont faites aux enchères et à l'extinction des feux.

Les droits de chasse à tir et de chasse à courre peuvent être adjugés séparément à des personnes différentes dans une même forêt. Dans ce cas, la chasse à courre, à cors et à cris, comprendra le grand gibier (cerf, daim, sanglier, loup) et elle pourra être exercée deux fois par semaine. La chasse à tir comprendra toutes les autres espèces de gibier.

Pour chaque lot, l'acte d'adjudication fixera le nombre de co-fermiers que le fermier peut s'adjoindre dans la jouissance de son bail.

Dans le cas où le conservateur reconnaîtra que la surabondance du gibier est de nature à porter préjudice aux peuplements forestiers et aux propriétés riveraines, il devra mettre le fermier en demeure par sommation extrajudiciaire de détruire, dans un délai déterminé, les animaux dont le nombre et l'espèce lui seront indiqués. Faute par le fermier de satisfaire à cette mise en demeure, il sera procédé d'office à la destruction par les soins du service forestier. Le gibier abattu appartiendra à celui qui l'aura tiré.

Le service des forêts se réserve la faculté de poursuivre la destruction des lapins, quand il le jugera convenable, en tous temps et par tous les moyens, sauf par l'emploi du fusil. L'adjudicataire n'a aucun droit sur les lapins pris ou tués dans ces conditions.

Les adjudicataires sont directement responsables vis à vis des propriétaires, possesseurs ou fermiers des héritages voisins, riverains ou non, des dommages causés à ces héritages par les lapins, les autres animaux nuisibles et toute espèce de gibier. Ils devront

en conséquence intervenir et prendre fait et cause pour l'État, dans le cas où celui-ci serait l'objet d'une action en dommages et intérêts.

Les fermiers du droit de chasse ne peuvent réclamer des gardes forestiers qui sont chargés de la surveillance et de la conservation de la chasse aucun service spécial.

Telle est actuellement l'organisation de l'usage du droit de chasse dans les forêts de l'État.

Il est particulièrement intéressant d'examiner les fluctuations des prix de location obtenus depuis quarante ans et de constater quelle plus-value considérable a été obtenue. Les fermages recouvrés en 1847 furent de 267,943 fr. Ils furent, en 1857, de 376,368 fr.; en 1877, de 1,214,762 fr.; enfin, en 1887, de 1,719,172 fr. Mais cette plus-value est-elle le résultat d'une bonne administration ayant su profiter de la concurrence entre chasseurs et d'un goût sans cesse croissant? Il est impossible de l'admettre.

4. Considérations relatives à l'exploitation du droit de chasse par l'État français dans les forêts domaniales.

Il est regrettable de constater au contraire qu'en aucun pays d'Europe la gestion des richesses giboyeuses n'a été plus mauvaise, nous pouvons ajouter plus coupable qu'en France; mais nous devons immédiatement reconnaître qu'il faut chercher plus haut que l'administration forestière pour trouver la responsabilité des fautes commises.

Les gouvernements qui se sont succédé ont, contrairement à ce qui existe dans les contrées voisines, abandonné non seulement les richesses giboyeuses des forêts domaniales, mais encore celles de tout le territoire à une destruction journalière, et semblent ne pas s'apercevoir que le jour où cette destruction sera complète, les amodiataires habituels de ses forêts s'abstiendront et rechercheront la location des propriétés particulières.

Il faut, en effet, l'extrême développement qu'a pris le goût de la chasse à tous les niveaux sociaux pour que l'État puisse obtenir des prix de location qui n'ont aucun rapport avec la qualité des droits amodiés. Il faut que la légende, les récits des locataires d'il y a vingt ans, aient provoqué l'excitation de la génération nouvelle, que le nombre des équipages de chasse à courre ait augmenté dans de larges proportions, pour que les forêts aient pu rapporter les prix de location cités plus haut.

Toutefois ces prix ont déjà subi, de 1883 à 1887, une modification de moins-value d'environ 100,000 fr., bien que la passion de la chasse soit plus répandue, et que l'administration forestière ait cherché par des divisions, des morcellements, des sous-locations facultatives, à s'assurer plutôt le nombre que la qualité des compétiteurs, sans aucun souci de la destruction sauvage à laquelle ils se livreraient.

Plusieurs causes ont amené l'état de choses actuel. La principale est l'indifférence absolue des agents supérieurs de l'administration, qui dirige naturellement l'attention de ses agents subalternes sur la seule conservation de la production forestière, en subordonnant entièrement à cette production celle du gibier.

Aucuns droits de chasse n'ont été conservés aux officiers forestiers, ni à leurs gardes dans ces immenses massifs boisés. La chasse appartient tout entière au locataire. De là le désintéressement des représentants de l'État, et ce désintéressement conduit souvent à employer des procédés excessifs, qui ont pour motif les quelques dommages causés aux jeunes bois par le gibier.

Nous avons vu en effet que le service des forêts se réserve la faculté de poursuivre la destruction des lapins, quand il le juge convenable, en tous temps et par tous les moyens, sauf par l'emploi du fusil, et qu'il s'empare, même *à son profit, du produit des chasses.*

Nous avons vu aussi que le degré de peuplement reste absolument livré à l'appréciation du conservateur qui, faute par le fermier de procéder aux destructions ordonnées, peut les faire opérer *par le service forestier, lequel dispose du gibier tué.*

Et pourtant les adjudicataires sont responsables de tous dommages causés aux héritages, riverains ou non, par toute espèce de gibier.

5. Législations étrangères et leur adaptation partielle en France.

S'il est incontestable que le personnel forestier possède une haute valeur scientifique, un bon vouloir et un patriotisme qui ont fait leurs preuves, il serait impossible de trouver ailleurs qu'en France une direction plus fausse donnée aux réels intérêts de l'État, au point de vue des recettes que peuvent lui procurer les ressources giboyeuses de ses forêts.

Un exemple frappant se présente dans de nombreuses localités : à côté de la forêt de l'État, dans son voisinage immédiat, se trouvent des bois particuliers de même essence, soumis au même régime de coupes. Si ces bois appartiennent à un propriétaire aimant la chasse, on les voit très giboyeux à côté de ceux de l'État vides de gibier. Si ce propriétaire cède ses droits de chasse à des locataires, il obtient de ses bois peuplés de gibier un prix dix ou vingt fois plus élevé que ceux

qu'obtient l'administration forestière. Et ses bois ne souffrent pas plus de la production giboyeuse que ne souffriraient ceux de l'État.

Il arrive aussi que certains adjudicataires, gens de grande fortune, louent de l'État plusieurs cantons de l'une de ses forêts et consacrent au peuplement des sommes importantes. La première période d'adjudication achevée, lorsqu'une nouvelle amodiation est faite, il résulte du seul fait de ce peuplement une plus-value énorme pour l'État non seulement sur la partie peuplée par le précédent adjudicataire, mais encore pour les autres parties de la forêt qui l'avoisinent. La forêt de Rambouillet, entre autres, est, par ses recettes et ses aménagements, dans les conditions que nous venons de decrire, et cette forêt n'est-elle pas, au point de vue forestier, proportionnellement aussi productive que d'autres où le gibier n'existe pas ou presque plus?

Les chiffres, pourtant si élevés, que l'État perçoit de ses locations de chasse (près de 1 800 000 fr. annuellement) pourraient être facilement quadruplés. Il faudrait que les forêts, au lieu d'être soumises à un dépeuplement progressif, organisé, le fussent au régime réparateur des forêts d'Autriche, d'Allemagne (qui sont en même temps un modèle parfait de l'aménagement des bois). Le gibier y pullule; il y est si surabondant qu'il faut recourir à l'exportation pour qu'il puisse être consommé; enfin, pour la population pauvre il est une source d'alimentation aussi considérable que peu coûteuse. Il faudrait aussi que les agents forestiers français, à tous les degrés, ne restassent pas étrangers aux choses de la chasse et fussent, comme partout ailleurs en Europe, en même temps des hommes de chasse.

Le garde qui n'est mû que par l'observation de son devoir concernant l'aménagement des bois, suit le plus souvent les routes, quelquefois les sentiers, mais il n'entre que rarement dans le cœur de la forêt, dans les fourrés où tous les délits peuvent se commettre. Il ne peut donc avoir une connaissance parfaite du canton confié à sa garde ni de ce qui s'y passe. Il en est tout autrement du garde que le soin de la reproduction du gibier force à pénétrer dans les massifs les plus épais. Ce garde connait presque tous les arbres de son canton, et en surveillant la production du gibier, il surveille d'une façon plus complète la production forestière.

La première condition d'amélioration de la situation actuelle et le moyen d'amener le public à donner les prix les plus élevés en échange du droit de chasse serait, selon nous, de rendre l'administration des forêts solidaire de l'adjudication, en maintenant à tous les officiers forestiers, dans une certaine mesure, le droit de chasse, en même temps qu'une partie de la direction de l'aménagement giboyeux, qui peut être une source de produits considérables, s'il est sagement réglementé.

Voilà un premier progrès; en voici d'autres.

Lorsque l'État met en adjudication le droit de pêche dans ses fleuves, il impose à l'adjudicataire la réserve absolue d'un certain parcours où la reproduction du poisson peut se faire facilement et sans trouble. Pourquoi l'État n'imposerait-il pas aux amodiataires de ses forêts de semblables réserves, qui existent partout où la chasse, chez les particuliers, est sagement organisée? Ces amodiataires, protégés contre leur propre entrainement, y trouveraient l'avantage de voir leur plaisir assuré par la reproduction certaine du gibier; l'État, *sans aucun frais*, y trouverait celui de ne voir jamais ses terrains dépeuplés; ressource précieuse au point de vue des locations futures; ressource précieuse aussi pour les riverains des forêts domaniales qui bénéficieraient de ces réserves nationales, la répartition du gibier se faisant souvent à de grandes distances.

Ensuite, l'adjudicataire devrait être plutôt soumis à des repeuplements obligatoires qu'à des destructions administratives. En écartant le gibier des jeunes coupes qui peuvent être protégées par des clôtures, en ne maintenant la production giboyeuse que là où les bois ne peuvent avoir à en souffrir, les forêts de France deviendraient promptement un centre de repeuplement et de production qui empêcherait nos marchés d'être, pour la plus grosse part, alimentés par le gibier étranger. On ne verrait plus alors des sommes, se chiffrant par millions, passer en Allemagne, en Angleterre, en Autriche et en Hollande, voire même en Suède et en Norvège.

Les forêts pourraient être divisées en cantons plus restreints qu'aujourd'hui et seraient mises à la portée de nombreuses associations de chasseurs à qui l'État offrirait, tout en percevant de grosses redevances, ce que le sol communal, presque entièrement dévasté, ne produit plus.

Enfin, comme les forêts de l'État sont le refuge naturel du gibier, celui surtout des grands animaux qui ont en grande partie disparu de notre territoire, une sage administration peut les faire revivre, ainsi que cela s'est fait dans les forêts d'Angleterre, d'Allemagne, de Suède, d'Autriche et de Russie.

Dans ces contrées, le forestier, depuis le chef jusqu'au plus humble employé, a pour mission spéciale la protection des espèces giboyeuses et la destruction des animaux nui-

sibles, tels que loups, renards, fouines, martres, putois, belettes et toute la classe des oiseaux de rapine. En ces contrées aussi, des espèces presque disparues aussi ont reparu aujourd'hui, grâce à l'interdiction sévère de la chasse qui a été ordonnée pendant plusieurs années. Telle est en Suisse, en Syrie, la race des chamois, des mouflons, des grands coqs de bruyères et du petit tétras ; en Suède, celle des élans, la chasse en ayant été prohibée par le roi Oscar pendant plusieurs années. On en a tué 2 178 en 1887 et 1 996 en 1888, dans la région où la chasse de ces animaux, âgés d'un an au moins, est permise.

En France, quelques sociétés de chasse, surtout aux environs de Paris, ajoutent au personnel de l'État des gardes particuliers pour prendre part aux destructions administratives et les surveiller en même temps que les droits de chasse qu'elles ont acquis; mais ces additions sont très exceptionnelles et le gibier diminue dans nombre de forêts domaniales, dont plusieurs sont presque absolument dépeuplées.

La surveillance n'est pas dans ces forêts ce qu'elle devrait être, ce qu'elle peut être sans augmentation de dépenses. Les gardes de l'Etat doivent, il est vrai, verbaliser contre le braconnier, mais *il leur est interdit de s'occuper de la chasse.* Aussi verbalisent-ils contre le braconnier qu'ils rencontrent bien plus que contre le braconnier qu'ils recherchent. Soumis à de tels ordres, ces agents ne s'intéressent d'aucune façon au maintien d'une production giboyeuse et, sachant que leurs chefs n'ont pas plus intérêt qu'eux à la conservation des espèces ou à leur augmentation, ils trouvent inutile de s'imposer de dures fatigues et de braver de réels dangers.

Si leur indifférence à repousser le braconnage est trop évidente, les adjudicataires portent contre eux des plaintes, les agents supérieurs interviennent et leur infligent un blâme; mais le dépeuplement continue, le repeuplement reste aussi nul, *la protection des femelles n'étant même pas imposée par le cahier des charges* dans une certaine mesure pour favoriser la reproduction, et le vide complet se produit rapidement.

Tels sont les faits. Ils peuvent se résumer ainsi : abandon par l'État d'une plus-value considérable, qu'il obtiendrait facilement si, au lieu d'être entièrement privés du droit de chasse et, par là, intéressés plutôt à la destruction qu'au repeuplement du gibier, ses agents recouvraient des droits dont jouissent tous les forestiers de l'Europe et étaient directement intéressés à la production giboyeuse. Un avantage aussi réel pour la production forestière ressortirait de l'usage de ces droits, de cette surveillance qui mettraient les agents supérieurs en contact permanent, direct, avec le personnel inférieur, et l'inspection des intérêts forestiers aurait lieu d'une façon certainement plus effective.

Certaines modifications devraient aussi être imposées au recrutement des gardes forestiers. Le garde d'un canton devrait être toujours accompagné d'un élève-garde qui apprendrait sur le terrain un métier qu'il faut de longues années pour pratiquer utilement.

De l'ensemble de ce système, qui est celui des nations voisines, l'État retirerait un double profit : prix de location très élevé; transformation fort avantageuse du personnel supérieur forestier qui dirige très scientifiquement, il est vrai, de ses bureaux, les plantations et les ventes de bois, mais qui n'apparaît au milieu de ses agents inférieurs qu'à des époques aussi rares que réglées et ne peut exercer cette surveillance constante, qui en pareille matière est la seule mesure capable d'assurer le succès.

III. DES BIENS PRIVÉS ET COMMUNAUX. — PRINCIPES DE RÉORGANISATION DU DROIT DE CHASSE. — UTILISATION DES TERRAINS PAUVRES PAR LA PRODUCTION DU GIBIER.

6. Chasses communales.

Dans l'état actuel du droit, les communes sont libres d'affermer le droit de chasse dans les bois qui leur appartiennent. Elles peuvent le faire par voie d'adjudication ou par cession amiable, mais il est toujours nécessaire que les propositions des conseils municipaux soient approuvées par le préfet. C'est également sous l'approbation préfectorale que sont établis les cahiers des charges imposés aux cessionnaires. L'administration des forêts n'intervient pas dans les cessions; mais comme les agents forestiers restent seuls chargés de constater les délits aux bois ou les délits de chasse, les maires sont tenus d'adresser à l'inspecteur local une expédition du procès-verbal d'adjudication et du cahier des conditions arrêtées dans l'espèce.

Ce que nous avons dit du régime forestier, au point de vue des chasses domaniales, s'applique aux chasses communales.

7. Le braconnage; les permis de chasse à bon marché.

Le plus grand, le seul mal, en notre matière est le braconnage. On a cru le détruire en lui enlevant jusqu'à l'ombre d'un prétexte. Des écrivains spéciaux, des membres du Sénat et de la Chambre se sont préoccupés de l'état de choses actuel, de l'insuffisance des moyens de répression et des moyens de faci-

liter plus largement la faculté de chasser. On ne saurait nier que la plupart des diverses propositions émanées des hommes politiques ont été plutôt basées sur leur intérêt personnel électoral que sur l'intérêt général de la population. Et d'autre part, il ne fait pas doute que la chasse ne soit maintenant accessible à un très, nous allons dire à un trop grand nombre de personnes.

On a, cependant, proposé de créer des permis de chasse journaliers, mensuels, annuels, de réduire le prix de ce permis à une valeur insignifiante, comme si la valeur actuelle du permis n'était pas l'une des mondres dépenses que nécessite la chasse pour le plus humble chasseur. On a proposé l'impôt sur les fusils remplaçant l'impôt du permis de chasse, qui profite si largement à l'État et aux communes, puisqu'en 1884 le permis de chasse produisait en France 11,325,060 francs, dont 7,280,400 au profit de l'État et 4,044,660 au profit des communes.

Il n'est pas besoin de prendre aucune mesure pour développer la pratique de la chasse. Cet exercice, favorisé par la division de la propriété qui, s'accentuant, multiplie les terrains dont l'accès est libre, devient accessible aux masses. De nombreux chasseurs se ruent, bien armés de fusils à tir rapide et à longue portée, sur le peu de gibier que le braconnier a laissé vivre sur les terrains libres dévastés par tous les engins de destruction, et ont promptement raison des débris de ce superbe peuplement de la France. Les plaines de la Beauce aussi bien que les bruyères de Bretagne et les ajoncs de Vendée, mises à portée de Paris et des grands centres comme tout le territoire national, sont envahies comme les environs. L'empressement est d'autant plus grand que, la facilité des communications permettant l'immédiate expédition du gibier sur les marchés, il obtient un prix plus élevé à mesure qu'il est plus rare.

La division de la propriété, la facilité des communications, les armes nouvelles et tous les engins de destruction, filets, appeaux, d'autant plus parfaits que le gibier est plus difficile à atteindre, sont donc en soi des causes assez destructives, sans qu'il soit nécessaire d'y rien ajouter.

8. État giboyeux des contrées voisines. Exploitation de la richesse giboyeuse en France.

Combien différent ce qui se passe à nos frontières! En Belgique, en Allemagne, en Suisse, à une portée de regard de nos côtes, en Angleterre, la production giboyeuse, sagement réglementée, met à la portée de tous une alimentation saine, fortifiante. Une exportation incessante de gibier, dont la France est tributaire, y augmente la richesse publique dans des proportions considérables qui diminuent la nôtre.

En 1888, à Paris seulement, on a importé plus de 2,300,000 kilogrammes de gibier, valant au delà de 4 millions de francs. La dessus, l'Allemagne a fourni 1,312,000 kilogrammes; la Hollande, 112,000; l'Angleterre, 65,000; l'Espagne, 156,000; l'italie, 650,000; la Russie, 15,000, etc., etc. Détail à noter : ces arrivages de gibier étranger font régulièrement baisser le prix et du gibier français et même des produits de nos fermes : volaille, etc.

Notre indifférence absolue pour tout ce qui touche aux intérêts ruraux ne s'explique que par le peu de stabilité dans leur emploi des fonctionnaires ayant charge de l'administration de nos départements et, pour la plupart, par leur ignorance complète des questions rurales. Elle s'explique aussi par l'influence d'un grand nombre d'hommes politiques, le plus souvent étrangers à ces mêmes intérêts ou qui, lorsqu'ils les connaissent, les sacrifient à celui de leur réélection.

Il semble que la liberté de détruire même les richesses adventices du sol, au nombre desquelles se trouve en première ligne le gibier, soit un des moyens les plus influents mis à la portée de ceux qui briguent les suffrages populaires. Du haut en bas, les ressources giboyeuses de la France sont donc traitées avec une coupable indifférence ; et une réaction énergique contre un semblable gaspillage peut seule sauver les débris qui nous restent.

9. Des réformes à opérer pour augmenter la production du gibier ; comparaison avec les législations étrangères.

Quels moyens légaux sont à notre disposition pour reconquérir notre richesse giboyeuse et fermer nos marchés à la production étrangère, laquelle, par suite de l'abondance du gibier national, ne trouverait plus chez nous de prix rémunérateur?

La première mesure qui s'impose serait le classement des différentes espèces de gibier. Chez nos voisins, des époques fixes sont indiquées par la loi pour l'ouverture et la fermeture de la chasse des différentes espèces. Le cerf, le chevreuil, le faisan, la perdrix, etc., ne peuvent être chassés et livrés au colportage que durant certaines époques différentes et déterminées. Chez nous, du 1er septembre au 1er février, toutes les espèces sont livrées au fusil du chasseur, aux filets ou au collet des braconniers. Et pourtant cette interdiction du colportage des espèces, alors qu'elles se reproduisent ou qu'elles n'ont pas atteint

l'état de maturité nécessaire à leur emploi dans l'alimentation, n'est-elle pas absolument rationnelle? Qui souffrirait de pareilles mesures? Ce ne serait certes pas le consommateur auquel les marchés publics n'offriraient que du gibier dont la chair [illegible] degré de formation complète.

Ce serait là une mesure très efficace. Il en est encore d'autres.

La location du droit de chasse sur les communes où le territoire morcelé à l'infini rend illusoire le droit de chasser, serait l'un des moyens à employer pour opérer le repeuplement général de notre territoire. La loi allemande force le propriétaire à céder son droit de chasse à la commune, lorsqu'il n'est pas possesseur d'un nombre d'hectares assez considérable (50 hectares environ) pour y trouver l'exercice possible de ses droits. Ce droit loué au profit de la commune profite à tous ses habitants. Nous savons qu'en France ce mode de législation serait incompatible avec les exigences du droit de propriété et l'esprit national, mais l'État, par ses préfets, pourrait engager les communes dans cette voie en donnant pour exemple certaines communes des départements voisins de Paris où ces locations sont depuis longtemps en usage et dont le nombre augmente chaque année.

En dernier lieu, viendrait l'obligation d'une surveillance policière exercée par la gendarmerie, les gardes champêtres (dont l'embrigadement serait si désirable), par les cantonniers mêmes; surveillance qui, par extension, pourrait être dévolue aux gardes particuliers, sur les braconniers et sur les recéleurs, lesquels sont les agents les plus directs de destruction, car ce sont eux qui centralisent les résultats du braconnage. Ils se rendent acquéreurs à bas prix du gibier volé; le plus souvent, ce sont des aubergistes ou des cabaretiers qui font crédit au braconnage, lequel les paye du produit de ses vols. Si les braconniers n'avaient plus à leur portée le recéleur qui leur avance de l'argent ou leur fait crédit en morte-saison, c'est-à-dire pendant l'été, le nombre en diminuerait, et avec eux cette école du vol et de l'assassinat qui s'appelle braconnage[1].

Il serait puéril de vouloir faire revivre des pénalités plus sévères que celles qui existent actuellement contre le braconnage. Toutefois, il y aurait une réforme à opérer dans la législation ou la jurisprudence.

Les Romains considéraient et pouvaient considérer le gibier comme *res nullius*. Ils possédaient de vastes territoires où vivaient, à l'état de reproduction exubérante, toutes les espèces de gibier; leurs moyens de destruction, la fronde, les flèches, les lacets, les filets, ne pouvaient guère opérer que la destruction nécessaire à l'alimentation locale; enfin les moyens de communication rapide n'existaient pas.

La France aussi, tant qu'elle n'a pas été sillonnée par son réseau de chemins de fer, la France a été giboyeuse. Le braconnier était plutôt le chasseur communal approvisionnant de gibier ceux qui ne chassaient pas, que le voleur de gibier ayant aujourd'hui son matériel, ses chefs et une vaste organisation de recéleurs en province et à Paris, pour l'aider et le protéger.

Mais aujourd'hui, la *res nullius* des Romains n'est-elle pas devenue inacceptable, contraire même au droit de chasse confondu intimement avec le droit de propriété? L'assimilation à un délit de chasse du vol d'un faisan, qui a coûté 7 à 8 francs à l'éleveur, est-elle rationnelle, alors que le braconnier (condamné à une amende insignifiante pour le vol d'un faisan) sera condamné, comme voleur, à plusieurs mois de prison et à une forte amende, si dans l'engin tendu pour la capture des faisans il a pris les poules de basse-cour qui les ont couvés et auxquelles plus tard à été confié le soin de leur élevage?

10. Utilisation des terrains pauvres pour la production et l'élevage du gibier; fermes à gibier d'Angleterre.

Les forêts, qui sont une partie de la fortune de l'État, sont aménagées par périodes d'une durée qui est indiquée par la nature du sol et l'essence des bois qui les peuplent. Les plus longues périodes sont celles de l'aménagement des futaies : elles ont généralement un siècle pour limite. L'administration de ces biens, qui subissent peu les fluctuations auxquelles sont soumises les autres productions du sol, doit donc être une administration de prévoyance et d'avenir. Elle ne peut négliger la culture de toutes les richesses giboyeuses de ces vastes forêts, derniers vestiges de ce que furent les Gaules, et de même qu'elle a su conserver les chênes séculaires, elle eût certainement maintenu la production du gibier et principalement celle des grandes espèces, si les gouvernements récents n'avaient imprimé, depuis l'amodiation des forêts doma-

1. [illegible] rendre ce choix obligatoire.

nales, une fausse direction à l'un des éléments les plus intéressants de la fortune de l'État.

Avant 1789, les forêts de la couronne étaient administrées par les grands maîtres des eaux et forêts. En 1804, les domaines royaux furent divisés en deux parties, les bois et les terres, qui furent régis par deux administrations différentes. L'empereur Napoléon en 1805 organisa le service de la vénerie. Ce fut ensuite sous la Restauration que le capitaine des chasses de l'empereur devint premier veneur de Louis XVIII et organisa un système d'administration qui, faisant concorder le service des bois avec celui des chasses, remplaçait les capitaines régisseurs par les conservateurs et définissait les attributions et fonctions de tous en établissant une hiérarchie.

En 1830, les forêts furent ravagées, mais le roi Louis-Philippe, par des repeuplements bien compris, ont promptement comblé les vides. Lors de la révolution de 1848, une nouvelle destruction s'opère. Les forêts de la liste civile et de la Couronne sont alors réunies dans une même administration rattachée au ministère des finances, qui ne néglige pas cette source nouvelle de revenus et met en adjudication le droit de chasse dans les forêts domaniales dépendant de la liste civile. Sous le règne de Napoléon III, les forêts qui composaient précédemment la dotation de la couronne furent de nouveau séparées de l'ensemble forestier et redevinrent des centres de production giboyeuse où des tentatives d'acclimatation de nouvelles espèces furent faites, d'ailleurs sans résultats appréciables. L'apanage de la couronne fut donc reconstitué, et les droits de chasse qui avaient été loués en 1848 furent repris en 1852 moyennant de fortes indemnités aux amodiataires. En 1870, le gouvernement de la Défense nationale rendit un décret qui rattachait de nouveau au ministère des finances tous les domaines productifs qui dépendaient de l'ancienne dotation de la couronne, pour être régis par l'administration des domaines de l'État, et le droit de chasse fut mis en adjudication.

Si nous retraçons sommairement cet historique, c'est afin de démontrer qu'en 1830 et en 1848, ces forêts ravagées furent promptement repeuplées et redevinrent des centres giboyeux, lorsque l'administration forestière se préoccupa, sous l'impulsion des fonctionnaires de la liste civile, de réparer la destruction presque complète qui avait été opérée par les bandes de braconniers.

Or, ce qu'on a fait dans les forêts, on peut le faire — l'expérience le prouve — partout. Combien de terrains pauvres, où végètent de misérables plantations faites à grands frais, seraient avantageusement utilisés, s'ils étaient employés à la production du gibier, s'ils étaient peuplés par les soins de l'administration des forêts et loués ensuite à des sociétés soumises à l'entretien du peuplement dans les réserves spéciales, à un repeuplement proportionnel à la destruction résultant des chasses, et toutes ces mesures préventives prises sous la surveillance des agents de l'État : combien de vastes étendues de plateaux couverts par les rochers, les ajoncs et les bruyères où s'étiolent quelques pins ou bouleaux rachitiques, pourraient produire des recettes presque égales à celles nos meilleurs taillis!

L'Angleterre, depuis dix années environ, est entrée dans une voie nouvelle. La crise agricole avait amené la dépréciation du prix de location des terres les plus riches. Les terres pauvres subirent plus encore cette dépréciation que les autres et leur revenu s'abaissa tellement que certains propriétaires du pays de Galles, afin d'utiliser leurs fermes abandonnées ou improductives, les transformèrent en fermes à produire du gibier.

Ces fermes (*game-farms*) sont actuellement en pleine prospérité. Elles produisent le faisan, la perdrix, le lièvre, le lapin. Le gibier vivant et les œufs de faisan et de perdrix sont vendus pour les repeuplements, expédiés dans les autres parties de l'Angleterre, surtout le continent, voire même en Amérique. Les œufs produits par les fermes à gibier anglaises sont les plus appréciés, parce que, pondus par des oiseaux vivant à l'état libre dans les champs et les bois, ils sont fécondés et pondus selon les lois de nature. A certaines époques de l'année, de grandes chasses ont lieu. Le gibier mort est expédié dans toutes les grandes villes d'Angleterre et surtout en France (vers la fin d'octobre le prix des faisans entre autres subit aux Halles de Paris une dépréciation considérable, parce que c'est l'époque à laquelle les faisans anglais arrivent par grandes quantités). Mais la production du gibier mort n'est pas le but de la création des fermes à gibier : le but utile, le but véritable, c'est d'utiliser les terrains impropres à l'agriculture en mettant à la disposition des terrains riches dépeuplés les éléments de repeuplement.

Il est facile de se rendre compte de la plus-value des terrains, qui étaient loués 6 à 8 francs par an dans le pays de Galles et qui aujourd'hui, transformés en terrains dépendant de fermes à gibier [1], produisent en moyenne plus de 17fr,50 par acre.

L'organisation de ces fermes est des plus simples, et le personnel très restreint. Des

1. Rapports de M. Lloyd Price, [illegible] N. W.

gardes, leurs femmes, leurs enfants, font la récolte des œufs de faisans et de perdrix pondus dans de vastes espaces clos de grillages métalliques, au milieu des genêts et des bruyères, ou distribuent au gibier un supplément de nourriture, en y mêlant certaines substances devant activer la production des œufs.

Les œufs de faisans se vendent de 125 à 135 francs le cent, du mois d'avril à la fin de mai; les œufs de perdrix rouges ou grises 60 francs le cent; les lièvres vivants 20 francs, les lapins 3 ou 4 francs; les faisans vivants de 12 à 15 francs selon l'époque; le couple de perdrix 12 francs, et le gibier mort suivant le cours des marchés où il est expédié.

Certaines cultures restreintes, peu coûteuses, destinées à la nourriture du gibier, sont faites sur le terrain le meilleur de la ferme, et suffisent en grande partie à l'entretien des reproductions et à l'élevage.

La création de semblables centres de repeuplement s'imposent en France où, sans contradiction possible, ils faciliteraient l'utilisation des terrains pauvres. Mais il faudrait que le gouvernement, modifiant l'état de choses actuel, devînt le protecteur de cette production giboyeuse de notre pays. Il le doit. Il est inadmissible que ce pays demeure tributaire de ses voisins, alors que son climat, ses inépuisables ressources, devraient lui faire produire le gibier par immenses quantités, sans porter préjudice à l'agriculture. Les nombreux et rapides moyens de communication qui sillonnent notre pays amèneraient partout et facilement le gibier, qui deviendrait une des ressources d'alimentation les moins coûteuses et les plus précieuses pour tous[1].

CONCLUSION.

11 Le mal et le remède. — Augmentation des recettes de l'État. — Une nouvelle et abondante ressource alimentaire.

Les chiffres sont probants. Depuis quelque temps les grandes propriétés, qui étaient le plus souvent giboyeuses et conservaient à la contrée où elles existaient un certain peuplement, tendent à disparaître. Elles se morcellent. La loi des successions, la crise agricole, augmentent les ventes et les divisions parcellaires.

En 1880, la surface des terres vendues a été de 1,876,837 hectares et, augmentant successivement d'année en année, elle a atteint, en 1887, le chiffre de 2,170,675 hectares. Il se fait une sorte de liquidation graduelle de la propriété rurale. En huit ans, le tiers de la superficie cultivée, 15,716,000 hectares, a changé de mains ou plutôt s'est réparti en des mains nombreuses. On peut affirmer sans crainte d'erreur que ces ventes ont été faites avec une perte de 40 à 50 p. 100 sur la valeur que ces terres avaient en 1870.

Le droit de chasse se trouve donc divisé à l'infini avec le droit de propriété et cette division a produit un dépeuplement complet dans certains départements.

Comment conjurer un mal qui ne peut que s'accroître? Pour y arriver, les moyens sont aussi efficaces que faciles. Il faut se pénétrer d'abord de la vérité d'un fait indiscutable. La passion de la chasse s'est réveillée, s'est accrue chez presque tous avec la liberté de pouvoir chasser; chasser est aujourd'hui un des actes les plus usuels de la vie; il est passé dans les habitudes journalières en province.

Faire donner par l'État, dans ses forêts, l'exemple de la conservation, de la production du gibier et d'un aménagement de chasses modèle, comme il cherche à donner l'exemple du repeuplement des eaux en consacrant des sommes très importantes à la pisciculture et à l'acclimatation d'espèces nouvelles;

Supprimer la défense faite aux forestiers de chasser sur les biens nationaux, défense anormale s'il en fut;

Apporter des modifications dans la législation qui devrait assimiler le voleur de gibier élevé au voleur de toute production agricole, (au moins dans un espace de 4 kilomètres de tout centre d'élévage reconnu);

Surveiller rigoureusement le colportage en temps prohibé sur les routes, sur les chemins de fer;

Condamner sévèrement les recéleurs;

Interdire les filets pour s'emparer du gibier sans l'assistance de la police, à l'exception de ceux employés pour la chasse du lapin;

Donner l'impulsion à l'organisation de la mise en adjudication des chasses communales louées au profit de la commune;

Réglementer la durée de la chasse des différentes espèces, interdire l'entrée du gibier étranger quel qu'il soit, pendant les époques de prohibition, telle qu'elle est pratiquée dans les pays voisins.

Intéresser les agents de répression ruraux, gardes-forestiers, gardes-champêtres, cantonniers, à la destruction des animaux nuisibles à la reproduction du gibier, avec un tarif de primes; soumettre par le cahier des charges les adjudicataires des domaines de l'État, des biens communaux ou des propriétés particulières réunies en chasses communales, au payement de ces primes de destruction;

1. En Bavière, près de Munich, la valeur moyenne du lièvre est [illegible] francs et de la perdrix 1 franc. En France, la valeur est double, aussi nos marchés sont-ils en grande partie alimentés par le gibier allemand.

Propager dans les collèges et les écoles les études de ces questions rurales qui doivent être une source de recettes pour l'État et les particuliers riches ou pauvres, car le capital de ces richesses adventices est presque nul parce qu'il naît tout simplement des efforts de la nature;

Tel est l'ensemble des mesures à prendre.

Si on les prend, la dépréciation de la valeur territoriale, que la crise agricole a si violemment amenée, sera diminuée par la valeur locative et réelle de terrains devenus giboyeux; l'État et les communes loueront considérablement plus cher les droits de chasse dans les forêts repeuplées, et trouveront des ressources importantes dans l'augmentation du produit des permis de chasse, de la vente des poudres, des octrois des villes. Tout cela dépend de la réglementation pratique d'une passion ardente et saine : la chasse.

Paul Caillard.

CHASSEPOL François de Chassepol ou , auquel on attribue un Mémoire très intéressant trouvé dans les cartons du ministère des finances, et imprimé sous le titre suivant :

Traité des finances et de la fausse monnaie des Romains. Paris, 1740, in-12. — « Cet ouvrage est précédé d'une introduction de l'éditeur, qui pourrait être Guillaume Beauvais, dont on retrouve à la fin du volume le curieux opuscule : *De la manière de discerner les médailles antiques de celles qui sont contrefaites.* Ce petit Traité fut commandé par Colbert, désireux de connaître le système financier des Romains. On y trouve quelques faits précieux ».

CHEMINS DE FER.

SOMMAIRE

I. LES CHEMINS DE FER EN FRANCE.

1. Portée de l'invention des chemins de fer.

a. Historique et statistique. — Parmi toutes les inventions qui ont contribué à la grandeur de notre époque et qui font du dix-neuvième siècle une des périodes les plus remarquables de l'histoire de l'humanité, il n'en est certes pas qui aient produit des résultats plus merveilleux que celle des chemins de fer. L'application de la vapeur au transport des hommes et des marchandises a changé la face du monde, et on est aujourd'hui porté à croire que les avantages de ce mode de transport ont dû être dès le principe unanimement reconnus. Nous les sentons si vivement, ou plutôt nous y sommes si bien habitués, qu'ils nous semblent chose toute simple et n'avoir jamais pu être méconnus. Il n'en est rien pourtant, et les débuts de l'industrie des chemins de fer ont été lents et pénibles, en France du moins.

Un demi-siècle ne s'est pas encore écoulé depuis que l'on s'est sérieusement décidé chez nous à relier entre elles par des lignes ferrées nos principales villes. Depuis lors, nous avons activement travaillé à réparer le temps perdu, et nous sommes maintenant une des nations le mieux desservies par les chemins de fer ; mais nous ne devons pas oublier qu'il a fallu dix ans de discussions et l'exemple des peuples voisins pour que des chambres françaises, comptant un grand nombre d'hommes distingués, finissent par admettre que l'intérêt général commandait de rendre plus rapides et moins coûteuses les relations entre les différentes provinces. La vérité est que les contemporains ne sont pas parvenus à se faire une idée exacte des conséquences de l'in-

vention nouvelle, ni comprendre la révolution économique qui devait résulter de la facilité des communications ainsi que des échanges : le succès des chemins de fer a dépassé tout ce que les imaginations avaient pu concevoir (V. Transports).

2. Premières concessions avant et après 1830.

C'est en 1823 que fut concédée la première ligne ferrée : elle devait aller de Saint-Étienne à la Loire. Trois autres concessions furent ensuite accordées par le gouvernement de la Restauration. Mais elles n'avaient pour objet que de relier des centres houillers ou métallurgiques à des voies navigables ; la traction s'opérait au moyen de chevaux, et on attachait si peu d'importance aux voies ferrées qu'il s'agissait d'établir, que la concession en fut faite à titre perpétuel, aux frais et risques des intéressés. Cependant en Angleterre les locomotives circulaient déjà sur les rails ; la compagnie de Saint-Étienne à Lyon mit à son tour une locomotive en service, au mois de juillet 1832, et elle s'en servit pour le transport des voyageurs. Quelques personnes commencèrent alors à entrevoir le parti qu'il était possible de tirer des chemins de fer, et entre 1833 et 1837 différents concessionnaires obtinrent l'autorisation de construire les lignes d'Alais à Beaucaire, de Paris à Saint-Germain, de Paris à Versailles, de Mulhouse à Thann, de Bordeaux à la Teste, de Montpellier à Cette. Chaque concession fut l'objet d'une loi ; au lieu d'être perpétuelle, elle ne fut plus que temporaire ; un cahier des charges stipula les obligations du concessionnaire relativement à la construction du chemin, et l'État s'en réserva la propriété à l'expiration de la concession. En outre, un crédit de 500,000 francs fut pour la première fois ouvert au gouvernement en 1833, afin de couvrir les frais d'études de diverses lignes ferrées. Les ingénieurs des ponts et chaussées se mirent à l'œuvre, et ils dressèrent les avant-projets de cinq chemins de fer, allant de Paris en Belgique par Lille et Valenciennes, de Paris au Havre par Rouen, de Paris à Tours et de Lyon à Marseille. Le ministère fut d'avis de confier leur construction à l'industrie privée, ainsi que cela se passait en Angleterre, et de les concéder à des compagnies pour une durée déterminée ; il saisit en conséquence la Chambre des députés en 1837 de cinq projets de loi rédigés en ce sens. Mais la Chambre les rejeta et manifesta ses préférences pour qu'à raison de leur importance exceptionnelle, ces entreprises fussent confiées à l'État. Le gouvernement modifia donc sa proposition, et dans la session de 1838 il demanda que les cinq lignes en question fussent déclarées d'utilité publique et que l'État fût chargé de les exécuter, puis de les exploiter.

3. Discussion de 1838.

Après ce qui s'était passé l'année précédente et alors qu'on savait que nous n'avions encore que 161 kilomètres de chemins de fer ouverts à la circulation, tandis que les Anglais en avaient plus de 1,000, on devait espérer que le vote de la Chambre serait favorable. La commission devant laquelle les projets de loi avaient été renvoyés fit au contraire un rapport concluant au rejet, et après une ardente discussion, fit adopter ses conclusions par une majorité de 196 voix contre 69. Ce revirement s'explique, dans une certaine mesure, par la gravité des raisons qui furent invoquées contre le système qui faisait de l'État le constructeur et l'exploitant de nos chemins de fer ; beaucoup de députés, qui d'abord avaient été séduits par la perspective de voir l'État régler à sa guise les tarifs sur ses propres lignes, ou qui avaient craint les abus de la spéculation, dans le cas où des particuliers auraient à faire appel au crédit pour se procurer les fonds nécessaires à l'établissement des voies ferrées, changèrent d'avis en pensant à la charge écrasante pour les finances publiques qu'on leur proposait de faire assumer à l'État, et redoutèrent d'augmenter la puissance de celui-ci, en même temps que de décourager dans notre pays l'esprit d'association. Mais l'échec du projet gouvernemental eut aussi pour cause un défaut de confiance très général alors dans l'avenir des chemins de fer. La lecture des discussions de 1837 et de 1838 est très significative à cet égard. Ainsi un des défenseurs du projet de 1838, le comte Jaubert, s'exprimait en ces termes : « J'ai toujours déclaré que ce qu'il y avait de plus urgent, c'était l'achèvement de nos canaux, le perfectionnement de la navigation fluviale ; que les canaux, les rivières et les routes constituaient le nécessaire, tandis que les chemins de fer ne pouvaient être considérés que comme un luxe, comme le beau luxe d'une civilisation avancée ». De son côté, Arago, rapporteur de la commission, après avoir fait le calcul de ce que le transit des marchandises étrangères laissait d'argent en France et de ce qu'il laisserait après l'achèvement des voies ferrées, arrivait à trouver que les frais du transit diminueraient de 2,803,000 à 1,051,000 francs, et il ajoutait : « Le pays perdrait donc environ les deux tiers de la dépense totale qu'occasionne aujourd'hui le mode de transport par rouliers. Ce serait près de 2 millions que le commerce de nos voisins laisserait de moins sur les routes de France. Ce serait

2 millions de capitaux étrangers qui se trouveraient enlevés annuellement aux commissionnaires, aux rouliers, aux aubergistes, aux marchands de chevaux, aux charrons, etc. »

Il était impossible d'être plus mauvais prophète : le public n'entrevoyait guère mieux l'immense expansion que, grâce aux chemins de fer, prendraient bientôt l'industrie et le commerce. Plusieurs concessions furent, à la vérité, sollicitées et accordées, notamment celles des lignes de Paris à Orléans, de Paris à Rouen, de Strasbourg à Bâle ; mais les capitaux étaient tellement défiants que les compagnies concessionnaires ne tardèrent pas à se trouver hors d'état de tenir leurs engagements et que le gouvernement fut obligé de venir au secours des unes en leur accordant une prolongation de jouissance, des prêts et une garantie d'intérêt, et de prononcer contre les autres la résiliation. En même temps, les Chambres se décidèrent en 1840 à autoriser l'exécution des lignes de Montpellier à Nîmes et de Lille à Valenciennes aux frais du Trésor. Au milieu de ces hésitations administratives et de ces échecs partiels, la construction des chemins de fer n'avançait pas. A la fin de 1841, la France n'en comptait que 573 kilomètres livrés à l'exploitation, tandis que l'Angleterre en possédait 2,521, l'Autriche 747, la Prusse et les autres Etats allemands 627 et la Belgique 378 ; enfin aux Etats-Unis la longueur des voies ferrées en exploitation était de 5,800 kilomètres. Il fallait sortir de la situation indécise où nous nous débattions et adopter un plan d'ensemble ; sans cela notre infériorité n'aurait fait que s'accentuer. Le gouvernement le comprit et, éclairé par les études de ses ingénieurs, études qui portaient sur plus de 6,000 kilomètres, il résolut de présenter une loi qui classerait les principales artères du réseau français et créerait un système uniforme pour leur exécution.

4. Loi de 1842.

Le projet ministériel reposait sur cette double idée : que les lignes destinées à relier d'une part Paris à nos frontières et à nos grands ports, d'autre part la Méditerranée au Rhin et la même mer à l'Océan, devaient être exécutées à bref délai, et que, pour mener ces entreprises à bonne fin, il importait que l'État prêtât un énergique concours aux sociétés qui demanderaient à être, pour une durée plus ou moins longue, déclarées concessionnaires. Il aboutissait donc à un système mixte entre celui de l'exécution par l'État et celui de l'exécution par des compagnies agissant avec leurs seules ressources, mais instituées pour toujours propriétaires des lignes par elles établies. Ce projet fut favorablement accueilli par le parlement, et il méritait de l'être. Le rapporteur de la Chambre des députés, M. Dufaure, montra que les capitaux, découragés par le mauvais succès des premiers chemins de fer, avaient besoin de sentir l'aide et la protection de l'Etat ; il montra aussi que les chemins de fer étaient le complément nécessaire des autres voies de communication et que le moment était venu de ne plus se borner « à de timides efforts ». Le projet de loi, continuait-il, « a pour but de faire succéder une exécution hardie à de long tâtonnements, et de donner à nos travaux plus d'utilité et de grandeur ». Quant aux adversaires du projet, ils firent uniquement porter leurs critiques sur les combinaisons financières qu'il contenait, mais ils rendirent hommage à l'impulsion énergique que la loi allait donner aux travaux de chemins de fer. Depuis 1838 les idées avaient marché, l'expérience des pays voisins parlait haut en faveur des voies ferrées, et il ne se trouva personne pour contester leur utilité. M. Thiers lui-même, qui s'opposait à la loi comme devant augmenter l'embarras de nos finances, exprimait de la façon suivante son sentiment sur les chemins de fer : « Je n'ai jamais eu, pour mon compte, d'engouement pour les chemins de fer ; mais j'ai toujours cru à leur avenir.... Lorsque les hommes ont eu l'art ingénieux d'appliquer la vapeur comme moteur sur les routes de terre, je ne puis croire qu'ils y renoncent et, pour ma part, je crois à l'avenir des chemins de fer, comme il fallait croire, il y a quelques siècles, à l'avenir de l'imprimerie et de la poudre à canon ».

La loi proposée par le gouvernement fut votée le 11 juin 1842. Son article 1er détermine les grandes lignes dont l'exécution importe surtout au pays. Ces lignes sont celles : de Paris à la frontière de Belgique, par Lille et Valenciennes ; de Paris vers l'Angleterre ; de Paris en Allemagne par Strasbourg ; de Paris à la Méditerranée par Lyon, Marseille et Cette ; de Paris en Espagne, par Tours, Bordeaux et Bayonne ; de Paris à l'Océan, par Nantes ; de Paris vers le Centre par Bourges ; de la Méditerranée au Rhin, par Lyon, Dijon, Mulhouse ; enfin de l'Océan à la Méditerranée, par Bordeaux, Toulouse, et Marseille. Quant aux moyens d'exécution, les articles suivants décident que les terrains nécessaires à la pose des voies et à l'établissement des stations seront fournis aux compagnies concessionnaires ; que pour l'acquisition de ces terrains, l'État contribuera pour un tiers et les départements ainsi que les communes intéressés pour deux tiers (cette dernière disposition ne tarda pas à être abro-

gée en 1845, comme donnant lieu à de trop grosses difficultés); que les terrassements et ouvrages d'art seront exécutés par l'État; enfin que les compagnies concessionnaires seront chargées de la fourniture et de l'entretien des rails ainsi que du matériel roulant et de tous les frais d'exploitation. En outre, la loi ouvrait un crédit de 126 millions, tant pour commencer les travaux que pour permettre la continuation des études des ingénieurs.

En mettant à la charge de l'Etat les dépenses résultant de l'expropriation des terrains et l'exécution des travaux d'infrastructure, la loi de 1842 facilitait grandement la tâche des compagnies concessionnaires. D'un autre côté, en confiant à celles-ci la fourniture du matériel roulant et l'exploitation, elle a tenu compte de cette loi économique: que l'industrie privée est seule apte à tirer d'une entreprise industrielle et commerciale toute la masse des profits qu'elle peut produire et au meilleur marché possible. Par l'effet de la loi de 1842, l'Etat s'est donc trouvé mêlé activement aux travaux de chemins de fer ; le crédit public est venu au secours du crédit des compagnies; le pays tout entier comprit dès lors qu'il pouvait avoir confiance en elles et qu'elles n'étaient pas de simples sociétés de spéculation.

5 La construction des chemins de fer de 1842 à 1852.

Dès l'année 1842 et surtout dans les années qui suivirent, des concessions importantes furent accordées. Les unes eurent lieu par voie d'adjudication avec publicité et concurrence; les autres résultèrent de traités de gré à gré. L'étendue des chemins de fer concédés, qui n'était que de 805 kilomètres à la fin de 1841, atteignit 4,042 kilomètres six ans plus tard. Les travaux furent poussés avec une activité qu'ils n'avaient pas encore connue, et au cours de cette période on ouvrit 1259 kilomètres de lignes nouvelles, ce qui porta la longueur exploitée à 1,832 kilomètres. La spéculation qui avait été si longtemps timide en ce qui concerne la construction des chemins de fer, rechercha les affaires de cette nature avec une ardeur désordonnée; quoique les compagnies acceptassent souvent des conditions difficiles à remplir, leurs titres furent l'objet d'un tel engouement qu'une loi du 15 juillet 1845 dut interdire la vente des promesses d'actions de chemins de fer; puis le crédit des compagnies baissa et pour le relever il fallut qu'une loi du 6 juin 1847 autorisât le gouvernement à leur restituer leurs cautionnements, au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Quoi qu'il en soit, l'élan était donné, et comme le public savait que l'Etat ne reculait plus devant les sacrifices pour assurer le développement des voies ferrées, comme il le vit dépenser à cet effet 360 millions sur les fonds du budget, il commença à montrer pour les entreprises de chemins de fer une véritable prédilection.

La révolution de 1848, les agitations politiques qui en furent la conséquence et une diminution de 29 p. 100 qu'elles amenèrent dans les recettes, troublèrent toutefois momentanément sa confiance. La proposition faite, au mois de mai 1848, par la Commission exécutive, de racheter tous les chemins de fer et de les confier tous à l'Etat, n'était pas propre, étant donnée surtout la pénurie du Trésor, à rassurer les capitalistes. Mais on se borna à procéder au rachat du chemin de fer de Paris à Lyon, que la compagnie qui en était concessionnaire se trouvait impuissante à achever; les actionnaires de cette compagnie reçurent en payement près de 7 millions de rentes 5 p. 100, soit 7 fr. 50 de rente par titre libéré de 250 francs. Plusieurs compagnies furent mises sous séquestre, notamment celles de Paris à Orléans, de Paris à Sceaux et de Marseille à Avignon. Une compagnie obtint la garantie d'intérêt; deux autres, la prolongation de la durée de leurs concessions; enfin des subventions et des prêts furent alloués par l'Etat aux compagnies qui se montrèrent disposées à continuer leurs travaux. Ces diverses mesures firent rouvrir partout les chantiers, et lorsque la République fut renversée en 1851, on avait en quatre ans livré à la circulation 1,722 kilogmètres de nouvelles lignes. La longueur exploitée était donc de 3,554 kilomètres. Mais si depuis dix ans nous avions fait des progrès, si nous avions accrû notre réseau en exploitation de près de 3000 kilomètres, les peuples voisins avaient encore plus progressé, car les ouvertures de chemins de fer avaient, dans le même espace de temps, porté sur 8,568 kilom. en Angleterre et sur 5,213 en Allemagne. La petite Belgique pouvait faire circuler ses trains sur 868 kilomètres, l'Autriche sur 2,357, et la Russie, qui s'était mise tard à la construction de ses voies ferrées, en avait déjà établi 1,148 kilomètres.

6. Période de 1852 à 1859.

Le gouvernement de Napoléon III se rendit immédiatement compte que les efforts faits jusqu'alors en France étaient insuffisants, et que l'intérêt du pays exigeait que les travaux de chemins de fer reçussent une plus vigoureuse impulsion. Pour cela il importait d'en charger des sociétés disposant

de vastes capitaux, jouissant d'une longue période d'exploitation, et n'ayant pas à craindre de concurrence ruineuse. Or, il y avait à cette époque vingt-sept compagnies différentes : la coordination de leurs services était difficile, et la durée de leurs concessions était très variable : pour quatre, elle était perpétuelle, centenaire pour neuf autres, et pour quatorze, elle ne dépassait pas guère trente à quarante ans. Ces conditions furent jugées mauvaises. En conséquence un grand nombre de compagnies, cédant aux conseils de l'administration, s'empressèrent de fusionner; on les groupa par régions, on les fit profiter de subventions et de garanties d'intérêt ; on fixa la durée de leurs concessions d'une façon uniforme à 99 ans; on leur imposa un cahier des charges identique; on mit plus d'unité dans leurs tarifs, et on les détermina à entreprendre l'exécution d'un grand nombre de lignes. Dès 1852, les compagnies du Nord, d'Orléans, du Midi, se trouvèrent constituées; puis en 1853 celle de l'Est et en 1855 celle de l'Ouest ; enfin en 1857 les deux compagnies de Paris à Lyon et de Lyon à la Méditerranée, qui avaient été formées en 1852 au moyen de fusions partielles, englobèrent celles de Lyon à Genève, du Bourbonnais et du Grand-Central et se réunirent en une seule : la compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée : dès lors nos six grandes compagnies étaient formées. Quant aux nouvelles lignes qui leur furent concédées, elles comprirent 2,983 kilomètres en 1852, 1864 kilomètres en 1853, etc., si bien qu'en 1859 les concessions définitives comprenaient 14,756 kilomètres et les concessions éventuelles 1,685. A la même date, les chemins de fer en exploitation représentaient 9,074 kil., soit 5,520 kil. livrés en huit années à la circulation. Mais une crise commerciale qui éclata en France en 1857 et qui se prolongea longtemps, ébranla la situation financière des compagnies; on s'effraya de l'importance des sommes qu'elles s'étaient engagées à dépenser et qui excédaient 2 milliards; on réfléchit que la plupart des lignes restant à construire seraient peu productives; on reprocha aux compagnies d'avoir accepté de créer, sans garantie d'intérêt, près de 3,000 kil. de chemins de fer, et le placement de leurs obligations ne s'opéra plus qu'à des prix onéreux. Dans ces circonstances, le gouvernement n'hésita pas. Il avait à choisir entre deux partis : ajourner l'exécution des lignes secondaires que le pays attendait avec impatience, ou bien engager les finances de l'État de telle sorte que le crédit des compagnies fût assis à l'avenir sur une base inébranlable. C'est à ce second parti qu'il s'arrêta, et la combinaison qu'il adopta, sur la recommandation d'un homme dont il est juste rappeler le nom, M. de Franqueville, directeur général des chemins de fer, fut non seulement fort ingénieuse, mais elle fut couronnée de succès, et elle a constitué l'originalité du mode suivant lequel le réseau français a pu grandir et prospérer.

7 Conventions de 1859

On décida qu'il n'y avait pas lieu d'aider les compagnies par l'octroi de subventions; car les subventions auraient eu le grave inconvénient d'imposer immédiatement au Trésor de lourds sacrifices, tout en n'assurant pas aux compagnies un produit net: qu'il ne convenait pas davantage que l'État se fît emprunteur pour leur compte, afin d'avoir à meilleur marché l'argent nécessaire à la construction des voies ferrées; car des émissions de rente sans cesse renouvelées n'auraient pas tardé à amener une baisse considérable dans les cours de la rente; qu'il valait mieux doter d'une garantie d'intérêt toutes les lignes qui en auraient besoin; car celle-ci ne fonctionnerait qu'au moment précis et dans la mesure où l'insuffisance des recettes le rendrait nécessaire; qu'il était juste de réserver aux actionnaires le revenu sur lequel ils avaient pu légitimement compter; enfin, qu'à raison de l'augmentation de trafic que les nouveaux embranchements ne pouvaient manquer de procurer aux anciennes lignes, une portion du revenu de ces lignes devait être reversée sur les produits propres aux lignes secondaires, de manière à diminuer leur déficit. Tous les intérêts se trouveraient ainsi sauvegardés et, en définitive, on aboutit au système suivant. Les concessions de chaque compagnie furent divisées en deux sections, appelées ancien et nouveau réseau. Dans le nouveau, on plaça la plupart des lignes les moins rémunératrices, et on leur accorda une garantie d'intérêt, calculée au taux de 4 p. 100, avec un amortissement qui porte l'annuité garantie à 4,65 p. 100. La garantie d'intérêt devait durer cinquante ans, période jugée suffisante pour mettre le nouveau réseau à même de suffire à ses charges avec ses seules ressources. Les sommes que l'État aurait à payer à titre de garantie constitueraient une simple avance et lui seraient remboursées par les compagnies, avec les intérêts simples à 4 p. 100. Enfin le maximum du capital garanti était arrêté dans chaque convention. L'ancien réseau ne jouissait pas d'une garantie d'intérêt, mais il avait droit à un revenu réservé aux actionnaires, revenu dont le chiffre était déterminé en tenant compte de la moyenne

des dividendes le plus récemment distribués, du montant des sommes nécessaires pour couvrir l'intérêt et l'amortissement des dépenses faites et à faire sur l'ancien réseau, enfin de l'écart existant entre l'annuité conventionnelle de 4,65 p. 100 garantie au nouveau réseau et le taux réel auquel pouvaient être émises les obligations affectées aux dépenses de ce réseau, écart fixé à 1 fr. 10 p. 100. Lorsque le revenu ainsi calculé dépasserait un certain chiffre déterminé par kilomètre, soit de 6 à 8 p. 100 du capital effectivement dépensé sur l'ancien réseau, le supplément devait être ajouté aux produits du nouveau réseau; enfin à partir de 1872, les compagnies s'engageaient à partager avec l'État la portion de leur revenu qui dépasserait tel ou tel chiffre. Le système qui vient d'être exposé fait donc supporter les insuffisances des lignes nouvellement construites d'une part à l'État au moyen de la garantie d'intérêt, d'autre part aux actionnaires, par l'action du déversement d'une partie des recettes de l'ancien réseau, dont le montant s'ajoute à celles du nouveau réseau. Cette dernière clause est connue sous le nom de clause du déversoir.

8. Développement du réseau d'intérêt général.

C'est une loi du 11 juin 1859 qui a sanctionné les dispositions qui précèdent, et à partir de cette loi les compagnies ont placé leurs obligations avec la plus grande facilité et à un taux de plus en plus avantageux. Les conventions de 1859 furent révisées d'abord en 1863, puis en 1868 et 1869; on modifia le classement des lignes entre les deux réseaux ainsi que les chiffres du capital garanti et du revenu réservé; on accrut les évaluations de dépenses de chaque réseau, on admit que les compagnies pourraient être autorisées à exécuter des travaux complémentaires en sus du maximum fixé pour ces dépenses; on concéda de nouvelles lignes et on en facilita la construction en faisant allouer par l'État des subventions qu'il se réserva de payer en capital ou en 88 annuités; on obtint des compagnies l'établissement d'une quatrième classe de marchandises comprenant la houille, les minerais, les engrais, etc. Mais le système de 1859 n'en subsista pas moins, et en 1870, voici ce qu'il avait produit : depuis 1859, la longueur des lignes exploitées avait augmenté de 8,365 kilomètres, sans compter 184 kil. de voies ferrées ouvertes en Algérie; la longueur des lignes concédées tant définitives qu'éventuelles avait passé de 16,441 à 23,440 kil., sur lesquels 22,623 à titre de concessions définitives. Bref, pendant les 19 ans qu'avait duré le second empire, on avait ouvert en France à la circulation 13,885 kilomètres de chemins de fer, et on avait élevé les sacrifices du Trésor, tant en subventions qu'en garanties d'intérêt, à environ 800 millions.

9. Lignes d'intérêt local.

En même temps que l'État par le moyen des compagnies concessionnaires développait les lignes considérées comme répondant à l'intérêt général, les départements commencèrent, — c'était pendant les dernières années du règne de Napoléon III, — à construire des lignes dites d'intérêt local. Le mouvement d'opinion en faveur de la multiplication des voies ferrées devint si vif au lendemain de la conclusion des traités de commerce par lesquels, à dater de 1860, furent abaissées les barrières de douanes, que le gouvernement se préoccupa de rechercher s'il n'était pas possible de permettre aux localités d'établir, moins chèrement que pour les lignes des grandes compagnies, de petits embranchements destinés à desservir des centres industriels. Une commission, dont Michel Chevalier fut le rapporteur, émit l'avis qu'il y avait lieu d'autoriser la création de chemins de fer d'intérêt local, différant essentiellement, sous le rapport tant de la construction que de l'exploitation, des chemins compris dans les grands réseaux; et à la suite d'une manifestation faite, en 1864, par soixante-deux conseils généraux pour demander l'exécution de nouvelles lignes, le gouvernement saisit le corps législatif d'un projet qui est devenu la loi du 12 juillet 1865. Cette loi s'est inspirée d'idées dont, en théorie, on ne saurait méconnaître la justesse. Les auteurs ont pensé que si l'État avait pour mission de faciliter par des subventions et des garanties d'intérêt l'exécution des grandes lignes qui forment les artères de nos communications intérieures, il n'avait pas au contraire à intervenir dans la même mesure, quand il s'agissait de voies ferrées dont le trafic ne pouvait avoir qu'une faible importance; qu'en pareil cas, les populations intéressées devaient être appelées à subventionner des chemins de fer dont elles seraient à peu près seules à tirer bénéfice; que les sacrifices qu'elles consentiraient à cet effet seraient la mesure de l'utilité des chemins projetés; qu'afin d'atténuer leurs sacrifices, elles devraient chercher à établir et à exploiter ces chemins dans des conditions économiques; et que, par suite, les très nombreux embranchements destinés à relier aux lignes existantes les villes industrielles situées à une certaine distance desdites lignes, pourraient être construits plus vite, à moins de

frais et sans obérer le Trésor public. La considération de l'économie à apporter dans la construction et l'exploitation des chemins de fer d'intérêt local, est celle sur laquelle on insista le plus dans l'Exposé des motifs et dans le rapport qui précédèrent le vote de la loi du 12 juillet 1865.

Malheureusement la loi nouvelle fut loin de produire les résultats qu'on attendait. A raison précisément de ce qu'elle avait en vue des lignes d'une médiocre longueur et d'un faible rendement, les demandes en concession furent assez rares. Les concessionnaires qui traitèrent avec les départements fondèrent tous leur espoir sur ce que les voies qu'ils se chargeaient d'établir seraient un jour rachetées par l'Etat et incorporées au réseau de la région. En conséquence aucun d'eux ne voulut recourir au système de la voie étroite, ni employer un matériel léger. Enfin, il en est un certain nombre qui essayèrent de détourner en fait la loi de son but, en sollicitant des concessions dans des départements limitrophes, en les soudant les unes aux autres et en créant ainsi de longues lignes, avec lesquelles ils espéraient faire concurrence aux grandes compagnies. La loi de 1865 se prêtait à cette combinaison. Elle n'avait pas en effet défini, elle ne pouvait pas y réussir, ce qu'est un chemin de fer d'intérêt local, en quoi il se distingue d'une ligne d'intérêt général. L'appréciation du caractère d'intérêt local est, il faut le reconnaître, souvent très délicate. Il est vrai que, d'après la loi de 1865, si le droit d'arrêter le tracé, le mode de construction, les traités d'exploitation et d'accorder la concession, était réservé aux conseils généraux, la déclaration d'utilité publique devait être prononcée et l'exécution des travaux autorisée par un décret du chef de l'Etat, clause qui réservait au gouvernement la faculté d'apprécier l'entreprise dans ses rapports avec les lignes déjà concédées ou à concéder à titre d'intérêt général, et d'y mettre obstacle, s'il le jugeait nécessaire. Le gouvernement usa parfois de cette faculté, notamment pour empêcher l'établisement d'un chemin de fer de Saint-Etienne à Givors, qui aurait été parallèle et presque contigu à une ligne exploitée par la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée. Mais dans d'autres circonstances il eut en quelque sorte la main forcée par la pression des conseils généraux. D'un autre côté, on se plaignait de ce que les subventions allouées par l'État aux chemins de fer de cette catégorie, et qui étaient inscrites pour six millions au budget, fussent trop peu élevées. La loi de 1865 a donc dès le début peu réussi. Quoi qu'il en soit, en 1870, 1819 kilomètres de chemins de fer d'intérêt local avaient été concédés dans vingt-six départements, et 293 kilomètres étaient livrés à l'exploitation.

10. Œuvre de l'Assemblée nationale.

Au lendemain de la guerre de 1870, l'Assemblée nationale avait une tâche bien ardue à remplir, et parmi les problèmes économiques qui s'imposaient à elle, un des plus graves était de savoir si la France, à raison des immenses dépenses auxquelles elle avait à faire face, n'agirait pas sagement en renonçant aux travaux publics, et en se contentant du réseau de voies ferrées qui était alors en exploitation. L'étendue de ce réseau avait été sensiblement diminuée par le traité de Francfort. Nous avions été obligés de céder à l'Allemagne [illegible] kilomètres de chemins de fer, sur lesquels 738 étaient exploités. L'Assemblée nationale, interprètant en cela fidèlement le sentiment public, n'hésita pas à poursuivre l'œuvre de l'achèvement de nos chemins de fer, et à voter des impositions suffisantes pour que le budget pût supporter les charges qui en résulteraient. On était à cette époque unanime en France à trouver que le développement des moyens de transport était indispensable, aussi bien au point de vue stratégique qu'au point de vue commercial, et de tous côtés on demandait la création de lignes nouvelles. Peu de temps auparavant, lorsqu'on discutait les conventions de 1868, n'avait-on pas vu le Corps législatif saisi de cent dix-huit amendements demandant chacun l'ouverture d'une ou de plusieurs lignes? L'Assemblée nationale a en conséquence traité à plusieurs reprises avec les grandes compagnies; elle a accru le réseau de chacune d'elles; elle leur a concédé le chemin de fer de grande ceinture autour de Paris, dans un but surtout militaire; elle a accordé aussi des concessions à des compagnies secondaires, telles que celles des Charentes, de la Vendée, du Nord-Est, de Picardie et Flandres; bref, la longueur des concessions par elle consenties a atteint 4,687 kilomètres, et celle des chemins ouverts à l'exploitation de 1871 à 1875 a été de 3,032 kilom. En outre le ministre des travaux publics a été autorisé à entreprendre, dans les conditions de la loi de 1842, vingt-deux lignes qui n'avaient pas trouvé de concessionnaires et qui représentaient une longueur de 1,417 kilomètres. Lorsque ses pouvoirs prirent fin, l'Assemblée nationale avait donc imprimé une remarquable impulsion à l'œuvre de nos chemins de fer d'intérêt général: il y avait près de 28,000 kilomètres concédés ou classés, et 19,744 kilomètres étaient

livres à l'exploitation. Elle avait dépensé en subventions ou annuités aux compagnies 250 millions, et en garanties d'intérêt 160 millions.

Cependant il lui avait fallu lutter pour empêcher qu'un trouble profond ne fût jeté dans l'organisation de nos voies ferrées. En effet, les conseils généraux, désireux de donner satisfaction aux populations et sollicités par une foule de spéculateurs, se laissèrent entraîner, de 1872 à 1874, à accorder, sous prétexte d'intérêt local, de nombreuses concessions portant sur plus de 8,000 kilomètres et dont le tracé aurait permis d'enlever aux réseaux des grandes compagnies une partie de leur trafic. C'est ainsi qu'on essaya de constituer, comme répondant à des intérêts locaux, une ligne de Calais à Marseille, une autre du Mans à Bordeaux, une autre encore, dite la Méridienne, allant de Dunkerque à Perpignan, etc. Le gouvernement s'opposa à l'exécution de la plupart des chemins qui ne rentraient pas dans les prévisions de la loi de 1865; de son côté, l'Assemblée nationale incorpora au réseau d'intérêt général ceux qui lui parurent présenter le plus d'utilité. Au moment où elle se sépara, la longueur des lignes d'intérêt local concédées était de 4,381 kilomètres, répartis entre quarante et un départements, et celle des lignes exploitées atteignait 1,802 kilomètres.

11. Programme de 1879

Plus la France se couvrait de voies ferrées, plus on en construisait d'une importance médiocre, et plus le besoin d'en posséder partout semblait se généraliser. Les localités qui en étaient dépourvues en réclamaient avec instance et se plaignaient de l'état d'infériorité dans lequel les mettait la privation de chemins de fer. Il parut juste de leur en accorder. Au point de vue politique, le gouvernement se promit d'ailleurs une grande popularité des entreprises nouvelles qui seraient autorisées et le ministre des travaux publics, M. de Freycinet, élabora en 1878 un vaste programme que les Chambres adoptèrent en l'élargissant encore. Plusieurs compagnies secondaires, telles que celles de la Vendée, des Charentes, d'Orléans à Rouen etc., venaient pourtant de tomber en faillite; afin d'empêcher un arrêt de service préjudiciable aux régions qu'elles traversaient, afin de constituer un réseau dont l'existence paraissait désirable à beaucoup de membres du parlement, l'État avait pris le parti de les racheter. L'impossibilité d'exploiter fructueusement ces lignes, quand les compagnies en avaient été concessionnaires et la faiblesse des rendements qu'elles donnèrent quand l'État en fut devenu propriétaire, auraient dû inspirer de la prudence aux pouvoirs publics et les convaincre que les chemins de fer à créer ne donneraient pas de produits suffisants. Enfin, comme il restait à construire, en sus des 21,886 kilomètres exploités, 8,521 kilomètres de lignes concédées ou simplement classées, c'était une raison de plus pour ne pas se montrer pressé d'entreprendre un trop grand nombre de nouvelles voies de communication. Mais le gouvernement et les Chambres pensèrent autrement, et une loi du 17 juillet 1879 prononça le classement de 8,860 kilomètres de chemins de fer nouveaux, composant 181 lignes disséminées à travers toute la France. D'autres lois y ajoutèrent 998 kil. et incorporèrent en outre dans le réseau d'intérêt général 2,264 kil. de lignes primitivement concédées à titre d'intérêt local.

12. Mesures financières.

Sous quel régime seraient un jour placés tous ces chemins? Seraient-ils concédés, ou bien exploités par l'État? La question resta d'abord en suspens, mais on décida provisoirement que les travaux seraient exécutés aux frais du Trésor. Afin de se procurer les immenses ressources dont on allait avoir besoin, on créa, par une loi du 11 juin 1878, un nouveau type de rente 3 p. 100, amortissable par annuités, destiné à fournir, au moyen d'émissions successives, les fonds nécessaires à la construction des voies ferrées. En même temps, afin de ne pas demander aux contribuables les ressources qu'ils auraient été dans l'impossibilité de fournir par les impôts, on eut recours à la création d'un budget sur ressources extraordinaires; on imputa sur ce budget nouveau toutes les dépenses de travaux publics. Puis on se mit à l'œuvre avec une ardeur telle que des centaines de chantiers furent ouverts à la fois sur les points les plus éloignés, et au lieu d'entreprendre, suivant une méthode rationnelle, des lignes qui auraient pu se compléter les unes par les autres, on exécuta un grand nombre de tronçons sur lesquels le trafic ne pouvait qu'être insignifiant. Mais bientôt de graves difficultés financières se produisirent, et il devint manifeste que l'État ne pourrait pas, sans compromettre son crédit, continuer la construction des voies ferrées imprudemment promises au pays. De longues négociations furent poursuivies avec les grandes compagnies de chemins de fer, en vue de les déterminer à accepter la concession d'une partie au moins de ces voies. La Chambre des dé-

putés se montra d'abord hostile aux négociations dont il s'agit, et elle repoussa plusieurs projets de conventions qui avaient pour objet de mettre un terme à la rivalité entre le réseau de l'État et la compagnie d'Orléans. Mais la force des choses finit par amener les Chambres à ratifier les conventions passées avec les compagnies, et une série de lois, en date du 20 novembre 1883, a modifié les rapports antérieurs entre l'État et les Compagnies.

13. Conventions de 1883.

Voici les traits principaux des conventions de 1883. Les six grandes compagnies sont déclarées concessionnaires, à titre définitif ou éventuel, de 12 687 kilomètres en exploitation, en construction ou à construire, ce qui porte l'étendue de leurs concessions à 35,334 kil. Elles s'engagent à fournir l'outillage et le matériel roulant, et une subvention de 25,000 francs par kilomètre ; exceptionnellement, la compagnie du Nord en donne une de 90 millions pour l'ensemble des lignes ajoutées à son réseau, et la compagnie d'Orléans en fournit une de 40 millions pour la ligne de Limoges à Montauban : le concours pécuniaire des compagnies s'élève en totalité à 605 millions. Des échanges de lignes ont pour but de faire cesser l'enchevêtrement entre le réseau de l'État et les réseaux voisins. La distinction entre l'ancien et le nouveau réseau est supprimée, et les recettes et les dépenses sont confondues dans un compte unique d'exploitation par compagnie. Sur les recettes de ce compte, chaque compagnie prélève les sommes nécessaires au service de sa dette et de ses emprunts nouveaux, et à la distribution d'un dividende déterminé. Ce dividende est d'ailleurs fixé en général à un taux à peine égal et parfois inférieur au taux touché par les actionnaires durant les années qui avaient précédé 1883. S'il y a insuffisance dans le produit net, la garantie de l'Etat intervient ; s'il y a un excédent, il est affecté au remboursement des avances faites par l'État à titre de garantie. L'administration continue donc de vérifier les recettes et les dépenses des compagnies, et le montant des travaux complémentaires à exécuter chaque année est autorisé par la loi de budget. Les avances faites, jusqu'au 31 décembre 1882, par l'État aux compagnies pour garantie d'intérêt sont arrêtées à 550 millions, et il est stipulé que les remboursements des compagnies seront employés à couvrir une partie de la dépense des lignes nouvellement concédées ; le surplus de la dépense devant être payé au moyen d'avances à faire par les compagnies, et les compagnies émettant pour y faire face des obligations pour un capital déterminé annuellement par la loi de finances. L'État supportera d'ailleurs l'intérêt et l'amortissement, et se chargera à cet effet d'annuités échelonnées sur toute la durée des concessions. Enfin, pour diminuer pendant les premières années le poids de la garantie d'intérêt, il est stipulé que les recettes et dépenses des lignes concédées tant en 1875 qu'en 1883 figureront à un compte spécial, dit d'exploitation partielle, et que le déficit annuel sera ajouté aux frais de premier établissement, jusqu'à l'achèvement complet de toutes les lignes ; clause qui, décharge le présent, mais qui aura en revanche pour conséquence de faire entrer d'un coup dans le compte des dépenses de l'État, lorsque le réseau concédé sera terminé, les intérêts de plusieurs centaines de millions d'insuffisances accumulées.

Telles sont, en résumé, les conventions de 1883, qui ont, en définitive substitué les compagnies à l'État pour l'exécution de la plus grande partie des lignes comprises dans le plan Freycinet. On les a souvent attaquées : on leur a reproché d'avoir sacrifié l'État aux grandes compagnies, en rendant les compagnies toutes-puissantes et en leur assurant des bénéfices au détriment du Trésor. Rien n'est plus faux. Les conventions de 1883 ont en réalité été aussi bien combinées que le permettaient les circonstances ; elles n'ont pu être acceptées, de part et d'autre, que grâce à un grand esprit de conciliation, et si elles sont onéreuses pour l'État, elles ne le sont pas moins pour les compagnies, auxquelles elles imposent la construction de lignes dont le trafic, la plupart du temps, ne couvre même pas les frais d'exploitation, l'obligation d'augmenter considérablement leur dette envers l'État en les condamnant pour de longues années à faire appel à la garantie, enfin la réduction ou la stagnation de leurs dividendes. Le principal avantage qu'en ont retiré les compagnies, c'est d'être désormais à peu près complètement garanties contre les rachats et l'absorption de leurs réseaux par l'État ; mais d'autre part, l'État a obtenu, tout en dégageant ses finances, l'exécution de plusieurs milliers de kilomètres de chemins de fer auxquels il aurait, sans leur concours, été obligé de renoncer.

14. Les chemins de fer depuis 1883.

Depuis le vote des lois du 20 novembre 1883, la construction des voies ferrées a continué d'être menée avec vigueur. L'étendue des lignes d'intérêt général concédées et classées est, au début de 1889, d'environ 42,500 kilo-

mètres, et celle des lignes en exploitation est de 32,615 kilomètres. Toutefois il est certain que l'accomplissement du programme convenu exigera plus que les dix années prévues en 1879, car si la longueur des chemins de fer d'intérêt général ouverte depuis le 31 décembre 1888 s'est accrue de 10,728 kilomètres, il reste 10,000 kilomètres environ à construire, et pour y arriver il sera nécessaire d'employer encore une douzaine d'années. D'un autre côté, il reste 2,629 kilomètres de chemins qui ne sont pas encore concédés, sur lesquels 227 kilomètres seulement sont en exploitation. Les frais de construction du surplus sont évalués à 600 ou 700 millions. On est aujourd'hui d'accord soit pour ajourner indéfiniment ces entreprises, soit pour transformer les conditions prévues de leur établissement, de manière à les rendre moins coûteuses.

Les grandes compagnies ont dépensé, de 1884 à 1888 inclusivement, 699 millions, soit : 420 millions provenant du remboursement de la garantie d'intérêt et des subventions qu'elles ont fournies, et 279 millions d'avances qu'elles ont faites à l'État. En outre, elles ont consacré, pendant la même période, 230 millions à des travaux complémentaires. Des travaux de construction sont en cours sur plus de 2,300 kilomètres de chemins de fer, et la dépense nécessaire à l'achèvement des lignes concédées est estimée à 1,380 millions.

Le réseau d'intérêt général exploité est ainsi réparti : les six grandes compagnies, 29,550 kilomètres ; l'État, 2,597 kilomètres ; les compagnies diverses, 384 kilomètres ; les chemins non concédés, 227 kilomètres. Celles des grandes compagnies dont le réseau est le plus considérable est la compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée, qui exploite 7,938 kilomètres ; la compagnie du Midi en exploite 2,896 ; les autres compagnies possèdent des réseaux d'une longueur intermédiaire.

15. Produit brut du réseau d'intérêt général.

Les recettes brutes de l'année 1888 se sont élevées, pour l'ensemble des six compagnies, à 1,009 millions, ce qui représente une recette moyenne de 34,585 francs par kilomètre. A ce propos, il importe de constater que jusqu'en 1883 les recettes n'avaient presque pas cessé d'augmenter chaque année ; leur développement était, à la vérité, moins rapide que l'accroissement du réseau livré à l'exploitation, mais il était pourtant sensible. Ainsi l'ensemble des chemins de fer français avait réalisé un produit brut de 833 millions, en 1873, avec une longueur moyenne exploitée de 18,139 kilomètres, 931 millions en 1878 avec 22,249 kilomètres, et 1,125 millions en 1883 avec 26,692 kilomètres. A ces trois dates, le revenu kilométrique moyen avait été de 44,846 francs, 42,546 et 41,400 francs. La progression des recettes a été surtout remarquable de 1878 à 1883 : les six grandes compagnies virent alors leurs recettes passer de 900 millions à 1,093 millions ; toutefois comme leur réseau s'était accru de plus de 4,500 kilomètres, leur revenu kilométrique s'était abaissé de 46,874 francs à 45,137 francs. Mais à partir de 1883, une crise intense sévit sur l'industrie des chemins de fer, crise qui avait pour cause un ralentissement général de la production industrielle et de l'activité commerciale. Cette crise dura plusieurs années ; les recettes des grandes compagnies baissèrent de 120 millions en quatre ans, quoique leur réseau exploité ait été augmenté d'environ 4,400 kilomètres ; elles se sont améliorées depuis, mais elles ont pourtant été, en 1888, inférieures de 85 millions à ce qu'elles avaient été en 1883. Quant au produit kilométrique moyen, voilà fort longtemps qu'il baisse d'autant plus qu'on construit plus de voies ferrées, preuve évidente que dans notre pays les bonnes lignes sont rares et qu'il n'en reste guère à ouvrir.

En dehors des réseaux des six grandes compagnies, l'État exploite, depuis 1878, un certain nombre de lignes situées dans la région de l'Ouest. Leur prix de revient, tant en frais d'acquisition qu'en frais de construction et d'amélioration, est fort élevé ; il monte à 950 millions environ. Leur produit kilométrique est faible : 13,097 francs en 1888, mais il est en progrès, car il ne dépassait pas 9,394 francs en 1879 et 11,593 francs en 1884.

Les compagnies secondaires d'intérêt général ne sont qu'au nombre d'une dizaine ; la plus importante, celle du Sud de la France, jouit de la garantie d'intérêt de l'État.

16. Coût et produit des lignes d'intérêt local.

Enfin la longueur des chemins de fer d'intérêt local en exploitation au 31 décembre 1888 est de 2,264 kilomètres. Elle serait plus que double, si des concessions représentant 3,200 kilomètres, qui avaient été faites à titre d'intérêt local, n'avaient pas été rattachées à partir de 1877 au réseau d'intérêt général. Il existe des chemins de fer de cette catégorie dans trente-quatre départements. Ils ont coûté 290 millions à établir, et ne rapportent que 10 à 11 millions par an, soit 5,100 à 5,200 francs par kilomètre. Leur produit net total n'est pas supérieur à 1,200,000 francs, et près de moitié d'entre

eux ont des frais d'exploitation supérieurs à leurs recettes. Ceux qui ont été concédés depuis la loi du 11 juin 1880, obtiennent une garantie d'intérêt qui incombe aux départements et à l'État; le législateur a en effet reconnu à cette époque que les subventions qui étaient accordées, par application de la loi de 1865, aux compagnies d'intérêt local, ne leur procuraient pas le crédit dont elles avaient besoin et n'assuraient pas l'exploitation, une fois les lignes construites. Le maximum de la garantie de l'État s'élève déjà à environ 3 millions, et les insuffisances auxquelles il doit faire face atteignent 1,200,000 francs; c'est là une dépense destinée à grossir, au fur et à mesure de l'extension du réseau d'intérêt local, car ce réseau est loin de rémunérer, ainsi qu'on l'a vu plus haut, le capital d'établissement. Des efforts sont pourtant faits afin d'atténuer le plus possible la dépense de construction; depuis quelques années on a recours à la voie étroite, mode de construction qui permet de réaliser de notables économies. Quand elles ne présentent pas de difficultés exceptionnelles, les lignes à voie étroite sont établies pour 45,000 à 60,000 francs par kilomètre. Il y a eu en 1888 700 kilomètres de chemins de fer de ce type en exploitation, et plus de 1,000 sont concédés ou en construction.

17. Coût du réseau d'intérêt général, et profits qu'en retire l'État.

Combien ont coûté les chemins de fer d'intérêt général? Quel est leur trafic en voyageurs et en marchandises? Quels sont les résultats financiers de leur exploitation? Les documents statistiques les plus récemment publiés et qui se réfèrent à l'année 1885, montrent qu'à cette date les lignes appartenant aux compagnies et à l'État avaient entraîné une dépense de 12,725 millions fournis par le trésor public. Les frais de premier établissement montaient à 417,000 francs par kilomètre. Le personnel des chemins de fer comportait 232,000 agents et ouvriers. Le transport de 214 millions de voyageurs et de 75 millions de tonnes de marchandises a donné une recette de 1,058 millions, et comme la dépense a été de 588 millions, le produit net ressort à 470 millions. Considéré dans son ensemble, le réseau d'intérêt général rapporte donc à peu près 4 et demi p. 100 des sommes consacrées à son exécution, déduction faite des subventions de l'État.

Les profits que l'État retire du fonctionnement des voies ferrées sont d'une autre nature : ils consistent en droits perçus et en économies réalisées. Les recettes que fait l'État à l'occasion des chemins de fer proviennent de l'impôt sur le prix des places des voyageurs et sur les transports à grande vitesse, des contributions directes, de l'abonnement pour le timbre des actions et obligations, du droit de transmission sur les titres nominatifs ou au porteur, de l'impôt sur le revenu des actions et obligations, du timbre des récépissés et lettres de voiture, du timbre des quittances, des licences, estampilles, plombs de la douane, des sommes payées par les compagnies pour frais de contrôle et de surveillance, enfin des droits de douane sur les houilles et cokes consommés par les compagnies. Le montant de ces diverses taxes est, pour le réseau de l'État et ceux des grandes compagnies, d'environ 170 millions par an; à lui seul l'impôt sur le prix des places des voyageurs et la grande vitesse produit moitié de cette somme. En outre, les économies annuelles que les réductions stipulées dans les cahiers des charges procurent à l'État pour les transports de l'administration des postes et télégraphes, pour ceux des contributions et des douanes, ainsi que pour le transport des militaires, des marins et des prisonniers, montent à une centaine de millions. L'argent que l'État a employé à favoriser la construction des chemins de fer reçoit par suite une rémunération indirecte de 8 p. 100 environ.

18. Réseau algérien.

La France ne s'est pas contentée d'exécuter des voies ferrées sur son propre territoire : elle a créé aussi un réseau important en Algérie. C'est à une date relativement récente que la construction de ce réseau a commencé. Tant que la pacification n'a pas été complète et que la colonisation était peu développée, le gouvernement ne crut pas possible d'établir dans notre grande possession africaine des chemins de fer qui n'auraient pu réaliser que des recettes tout à fait insuffisantes. Mais en 1860 il accorda plusieurs concessions, et la compagnie qui les avait obtenues les ayant abandonnées, elles furent en 1863 cédées à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée. L'année précédente la ligne d'Alger à Blidah avait été ouverte à la circulation, et à la chute du second empire la longueur exploitée était de 484 kilomètres, non compris 33 kilomètre d'une ligne industrielle appartenant à la Société des mines de Mokta. Dans les années qui suivirent 1870, les chemins de fer algériens ne firent que peu de progrès; en 1878, les concessions tant d'intérêt général que d'intérêt local ne comptaient encore que 1,300 kilomètres, et les lignes en exploitation que 672 kilomètres.

Mais une loi du 18 juillet 1879 classa d'un seul coup 1,649 kilomètres de voies ferrées en Algérie, et des concessionnaires se présentèrent pour les construire moyennant l'allocation d'une garantie d'intérêt. Au 31 décembre 1888, la situation est celle-ci : sur 2,902 kilomètres de chemins de fer concédés définitivement, 2,562 sont exploités. En outre, une ligne qui traverse le territoire tunisien sur 225 kilomètres et qui met Bône en communication avec Tunis, est livrée à l'exploitation. Une autre ligne, longue de 35 kilomètres, va de Tunis à la Goulette et à la Marsa. Depuis que la Tunisie a été soumise à notre protectorat, on a poursuivi les études de plusieurs lignes à ouvrir dans ce pays ; quelques-unes sont commencées, et dans peu d'années l'ancienne régence sera desservie par un millier de kilomètres de chemins de fer. Quant aux lignes algériennes, elles se développent dans les trois départements parallèlement au littoral, et se rattachent aux ports d'Oran, Arzew, Alger, Bougie, Philippeville et Bône. Deux lignes qui s'avancent l'une à l'ouest jusqu'à Aïn-Séfra, à 454 kilomètres de la côte, l'autre à l'est jusqu'à Biskra, à 288 kilomètres de la mer, offrent un grand intérêt stratégique, et permettent à nos troupes d'arriver rapidement à la limite méridionale de nos possessions. Peut-être seront-elles prolongées un jour vers le sud. Certaines personnes rêvent d'un chemin de fer transsaharien qui relierait l'Algérie au Soudan ; le projet en avait été formé en 1879, il a abouti au massacre de la mission d'études envoyée dans le désert. Au point de vue politique, exécuté même partiellement, il peut avoir son utilité ; au point de vue commercial, il faut avouer que ses chances sont absolument nulles. Les lignes algériennes, ouvertes dans une région beaucoup plus riche et plus peuplée, ont en effet un rendement qui est en général très faible. Quatre seulement d'entre elles, d'une longueur de 563 kilomètres, ont réalisé en 1888 des recettes supérieures à 8,000 francs par kilomètre, et des cinq compagnies algériennes, une seule, celle de Paris-Lyon-Méditerranée, ne fait pas appel à la garantie. Les quatre autres compagnies, celles de l'Est-Algérien, de Bône, de Guelma, de l'Ouest-Algérien et la Société franco-algérienne, réclament annuellement à l'État 23 millions de garantie d'intérêt pour les 2,274 kilomètres qu'elles exploitent, soit 10,000 francs environ par kilomètre. Les recettes de la plupart des lignes de l'Algérie sont donc à peine égales aux frais d'exploitation. Ces lignes ont en effet coûté par kilomètre une moyenne de 206,000 francs de premier établissement. Les subventions de l'État ont monté à 100 millions, soit 44,000 francs par kilomètre. Les compagnies ont par suite dépensé 162,000 francs par kilomètre, et en leur donnant 10,000 francs par an et par kilomètre, l'État paye l'intérêt et l'amortissement de cette somme. Les résultats seraient moins mauvais, si on avait construit les chemins algériens avec la petite voie ; leur prix de revient aurait été en rapport avec l'importance du trafic. Mais la proportion des lignes algériennes établies à voie étroite est tout à fait insuffisante.

19. Chemins de fer coloniaux.

Deux autres de nos colonies africaines possèdent des voies ferrées. Au Sénégal on a concédé en 1882 une ligne allant de Saint-Louis à Dakar, par Rufisque. Cette ligne a un développement de 263 kilomètres. On espérait en facilitant les exportations de la colonie par le port de Dakar, qui est accessible à la grande navigation, donner au commerce intérieur du Sénégal une vive impulsion. Ces espérances ne se sont pas jusqu'ici réalisées. Il en résulte que le chemin de fer n'encaisse que des recettes minimes ; d'un autre côté, quoiqu'il ait été construit avec la voie d'un mètre et un matériel léger, ses frais d'exploitation sont très élevés. L'État doit en conséquence à la compagnie concessionnaire près de 2 millions de garantie annuelle. Au Sénégal on a entrepris une autre ligne, qui part de Kayes et qu'on avait le projet de pousser jusqu'au Niger. Les travaux ont coûté cher, mais ils sont abandonnés.

Dans l'île de la Réunion, il existe un chemin de fer qui fait le tour de l'île ; il a pour but de mettre les sucreries en communication avec le nouveau port de la Pointe des Galets ; il a fallu pour le terminer dix ans de travail. Mais la compagnie qui s'était chargée de la construction du chemin de fer et du port a fait de mauvaises affaires ; sa déchéance a été prononcée en 1887 ; l'État est entré en possession de ces deux ouvrages, et le service des obligations émises par la Société lui coûte près de 2,500,000 fr. par an. Comme opérations financières, les chemins de fer de la Réunion et du Sénégal ne valent pas mieux l'un que l'autre, et leur utilité commerciale est également médiocre.

Signalons enfin en Asie une ligne de 12 kilomètres, qui réunit Pondichéry aux lignes indiennes et qui est concédée à une compagnie anglaise, et dans la Cochinchine un chemin de fer long de 71 kilomètres ouvert entre Saïgon et Mytho. Au Tonkin, on en est encore à la période d'études et aucune voie ferrée n'a été entreprise.

b. DISCUSSION ÉCONOMIQUE.

20. Caractères et avantages de notre système de chemins de fer.

Telle est en 1889 la situation des chemins de fer français. Nous avons montré les difficultés de leur début, les secours que l'État a dû leur fournir, leur concentration sous la direction de compagnies puissantes, peu nombreuses, jouissant de concessions d'une longue durée et disposant d'un crédit de premier ordre, grâce à la garantie d'intérêt que leur accorde l'État. Les voies ferrées sont chez nous construites et exploitées par des compagnies, sauf, en ce qui concerne la construction, le cas où, par application de la loi de 1842, les travaux d'infra-structure sont exécutés par l'État, et exception faite, en ce qui concerne l'exploitation, du réseau de l'État. Notre régime de chemins de fer allie en quelque sorte, dans une œuvre commune, l'initiative privée et l'action de l'État. Ce régime est né des circonstances. On a vu que si l'État est financièrement intervenu, c'est parce que dans le principe la confiance manquait aux capitalistes pour engager leurs fonds dans les affaires de chemins de fer, et ensuite parce que les lourds engagements contractés par les compagnies ont à plusieurs reprises effrayé le public, qui n'a consenti à leur prêter de l'argent à bas prix, qu'après avoir été rassuré contre les chances de perte par la garantie d'un certain intérêt assuré aux emprunts des compagnies. Le système français n'a donc pas la rigueur et la simplicité de la méthode qui fait des chemins de fer uniquement le produit de l'initiative individuelle, ni de celle qui en fait entièrement l'œuvre de l'État. Mais s'il est compliqué, s'il établit des rapports étroits entre l'administration centrale et nos compagnies, s'il a presque associé la fortune de ces dernières à celle de l'État, il n'en possède pas moins de très grandes qualités.

Tout d'abord, il faut le reconnaitre, aucun autre n'était possible en France, car les faits qui se sont passés sous le règne de Louis-Philippe, sous la seconde république et pendant les premières années du règne de Napoléon III, démontrent avec évidence que les capitaux étaient alors timides, et que si elle n'avait pas reçu la protection de l'État, l'initiative privée eût été impuissante à mener à bien l'immense tâche que comportait la transformation rapide des moyens de transport.

En outre, le régime qui a reçu sa consécration définitive en 1859 a la bonne fortune d'avoir complètement réussi. Il a non seulement mis les compagnies en mesure de se procurer aisément par l'emprunt les milliards qui leur étaient nécessaires pour exécuter les lignes qui leur ont été successivement concédées, mais il a solidarisé, pour ainsi dire, toutes les parties du territoire. En effet, en affectant tous les chemins de fer d'une région à une même compagnie et en comblant les insuffisances qui résultent de l'exploitation des lignes secondaires avec les excédents de recettes provenant de l'exploitation des lignes principales, il a élevé le rendement commun de l'ensemble des lignes de chaque compagnie assez haut pour faire disparaître, ou du moins pour atténuer notablement le déficit que donnent les petits embranchements. Par suite, on a pu entreprendre des voies ferrées dans les départements pauvres ou montagneux, dans ceux où l'agriculture et l'industrie étaient en retard, et assurer le service des emprunts effectués en vue de la construction de ces voies ferrées, grâce aux profits obtenus sur les lignes traversant les contrées les plus riches.

Quand on parle des gains des chemins de fer et du développement de la richesse publique, on oublie souvent combien sont peu nombreuses les lignes réellement productives. Il n'y a pas plus de 5.000 kilomètres de voies ferrées dont l'exploitation procure de gros bénéfices ; ils se composent, pour le réseau du Nord, des lignes de Paris en Belgique par Amiens, Saint-Quentin et Dunkerque ; pour le réseau de l'Ouest, des lignes de Paris au Havre et à Rennes ; pour le réseau de l'Est, des lignes de Paris à Avricourt et à Belfort; pour le réseau de Lyon-Méditerranée, des lignes de Paris à Marseille et de Tarascon à Cette ; pour le réseau d'Orléans, des lignes de Paris à Bordeaux et d'Orléans à Limoges ; pour le réseau du Midi, de la ligne de Bordeaux à Cette. Les bénéfices que les compagnies retirent de l'exploitation de ces grandes artères de notre circulation commerciale se déversent sur l'ensemble des autres voies ferrées. Si donc des dispositions n'avaient pas été prises pour faire concourir les bonnes lignes à la dépense des mauvaises, les premières auraient été doublées, quitte à absorber dans cette entreprise de vastes capitaux sans profit pour l'utilité générale, et les chemins de fer à faible trafic n'auraient jamais été faits, ou bien n'auraient trouvé de concessionnaires qu'à des conditions très onéreuses pour le Trésor.

Enfin, si l'État a été obligé de consentir d'importants sacrifices sous forme de subventions payables en travaux, en argent ou en annuités, si la garantie d'intérêt a exigé et doit continuer à exiger des centaines de millions, il est juste de rappeler les impôts qu'acquittent les compagnies de chemins de

fer et les porteurs des titres créés par ces compagnies; les économies sur les frais de transport stipulés dans les cahiers des charges au profit des services publics; l'obligation pour les compagnies de rembourser un jour les sommes qui leur sont avancées à titre de garantie d'intérêt, et surtout la clause en vertu de laquelle l'État deviendra, à l'expiration des concessions, propriétaire des lignes concédées, des stations et de tous les bâtiments des gares. Cette clause offre un intérêt capital, car elle ménage à l'Etat, dans une soixantaine d'années, la possession d'un réseau ferré dont les frais de premier établissement seront entièrement amortis, et qui pourra procurer au Trésor plusieurs centaines de millions chaque année, soit que l'Etat en concède de nouveau l'exploitation moyennant redevance, soit qu'il se charge lui-même de cette exploitation; peut-être bien préfèrera-t-il amortir à ce moment une partie de sa dette, en y consacrant le prix de vente du réseau pour une période plus ou moins longue.

21. Réponse aux objections.

Des critiques ne manquent pourtant pas d'être adressées au régime de nos chemins de fer. Certaines personnes pensent qu'on a eu tort de ne pas laisser chez nous libre essor à l'initiative des citoyens; elles affirment qu'après les hésitations des premières années, la lumière se serait faite dans les esprits sur les avantages de la création des voies ferrées; que les capitaux n'auraient pas tardé à affluer vers elles et que toutes les lignes utiles auraient trouvé des constructeurs; que les tronçons peu rémunérateurs auraient eux-mêmes été exécutés, mais à des conditions plus économiques que celles auxquelles on a eu recours; que de la multiplicité des compagnies serait née la concurrence entre exploitants, au grand profit du public; enfin que l'Etat aurait ainsi échappé à la plupart des subventions qu'il a trop libéralement distribuées, et à la garantie d'intérêt qui est une grosse menace pour l'équilibre de ses finances.—Ceux qui tiennent ce raisonnement cèdent à des illusions. Ainsi que nous l'avons exposé, c'est sous la pression de la nécessité que l'État est venu au secours des compagnies concessionnaires. Avant d'accorder des subventions et des garanties d'intérêt, il en a chaque fois débattu le montant avec soin, et jamais, quoi qu'on dise, il n'a fait aux compagnies de générosités gratuites. D'un autre côté, la concurrence en matière de chemins de fer est une utopie; comme nous le montrerons à l'occasion des voies ferrées de l'Angleterre et des États-Unis, la concurrence n'est que momentanée; elle jette le trouble dans les relations commerciales, elle se termine par des ententes, et les expéditeurs payent les frais de la lutte.

22. Danger du régime de l'exploitation par l'État.

Beaucoup plus nombreux sont les partisans de l'exploitation par l'État. Se plaçant à un point de vue tout opposé, ils trouvent que l'industrie des chemins de fer ne doit pas être une industrie libre, et ils regrettent que l'État n'ait pas eu l'énergie de mettre la main sur les lignes ferrées ouvertes en France. Suivant eux, l'exploitation des chemins de fer constitue un service public, et l'État, qui n'a d'autre souci que la satisfaction des intérêts généraux du pays, est dans son rôle en s'en chargeant. Ils soutiennent que sous la direction immédiate de l'Etat, les chemins de fer serviraient mieux les intérêts stratégiques et les intérêts commerciaux, attendu qu'aucune considération de lucre ne viendrait troubler les fonctionnaires préposés à cette direction; ils prévoient, pour le même motif, qu'administrés par l'Etat, les chemins de fer seraient toujours munis du matériel le plus perfectionné et disposés à appliquer des tarifs de plus en plus bas. Enfin ils s'indignent de ce que le système actuel ait abouti en fait au monopole de quelques compagnies, et de ce qu'on ne songe pas à enrichir le Trésor en lui attribuant les dividendes que touchent les actionnaires des compagnies, plutôt que de mettre continuellement à la charge du budget le payement de subventions et de garanties d'intérêt.

Nous ne saurions trop au contraire nous féliciter de ce que le législateur français se soit toujours refusé à entrer dans la voie du rachat des voies ferrées. Avec ses multiples attributions, l'État moderne n'exerce déjà qu'une trop grande influence: s'il était le maître des chemins de fer, s'il pouvait disposer de la nomination de leurs 2 à 300,000 agents, s'il dépendait de lui de favoriser telle région au détriment de telle autre par une combinaison de tarifs, sa prépondérance deviendrait excessive, et quand même les institutions resteraient libérales, une atteinte terrible serait portée à l'indépendance individuelle. Sous un régime démocratique, plus que sous toute autre forme de gouvernement, il faut veiller à ce que le pouvoir central ne soit pas trop puissant; sinon, les citoyens se sentent comme annihilés par cet être impersonnel, aveugle et passionné qu'on appelle l'État : dès lors, affaissement des caractères et disposition à la servitude. Aucun peuple peut-être n'est plus divisé que le nôtre par les partis politiques; et l'on

donnerait à l'administration non seulement le moyen de surexciter la manie du fonctionnarisme, mais encore celui de corrompre le suffrage populaire par la réduction des prix de transport ? Voilà les dangers auxquels on s'exposerait, en autorisant la main-mise de l'Etat sur les chemins de fer.

Ces dangers ne sont pas les seuls. Une exploitation économique est en effet impossible à attendre de l'État. Les agents qui le représenteraient, n'ayant pas cette vigilance et ce zèle qu'inspire la préoccupation de l'intérêt privé, astreints d'ailleurs à l'observation de règlements administratifs immuables, ne s'ingénieraient pas, comme le font les compagnies de chemins de fer, à diminuer les frais, à simplifier les services, à compenser les réductions de recettes par des diminutions de dépenses. En outre, l'État n'obéit pas aux mêmes tendances que des sociétés d'actionnaires; celles-ci ne perdent jamais de vue la rémunération du capital et elles soumettent leur exploitation à des considérations commerciales. L'État, au contraire, n'a aucunement le souci des capitaux engagés, il dirige son exploitation d'après des vues qu'il estime conformes à l'intérêt général, mais qui sont loin d'avoir pour but l'augmentation des recettes, et une fois qu'il a adopté une organisation comportant un certain personnel, il ne la modifie pas aisément, même quand l'activité des transports diminue. Jamais une administration d'État n'aurait réalisé les 60 millions d'économies annuelles, que sont parvenues à faire les compagnies pendant la crise qui a suivi 1883. Enfin les pouvoirs publics, tous plus ou moins astreints aux influences électorales et désireux d'acquérir la popularité, exerceraient sur une administration gouvernementale des chemins de fer une influence qu'ils n'ont pas au même degré sur des compagnies privées. Ils imposeraient donc à cette administration des abaissements de tarifs, qui ne tarderaient pas à mettre en perte l'exploitation, et en même temps ils la pousseraient à accroître son personnel. N'a-t-on pas vu se produire sur le réseau de l'État français, dès le lendemain de sa constitution et en dépit de l'insuffisance de son rendement, une réduction moyenne sur les anciennes taxes de 20 p. 100 en ce qui concerne les voyageurs, et de 26 p. 100 en ce qui concerne les marchandises, réduction qui prive le réseau d'une recette de plusieurs millions par an? En dehors des autres raisons que le cadre de notre étude ne nous permet pas d'indiquer, celles qui précèdent nous paraissent assez graves pour que l'on repousse l'absorption des compagnies de chemins de fer par l'État.

Quant aux motifs allégués à l'appui de cette mesure et tirés de ce qu'avec le système actuel, l'État serait, en fait, le serviteur des grandes compagnies, de ce que celles-ci exerceraient un monopole et de ce qu'elles négligeraient les intérêts de la défense du pays, ils sont d'une inexactitude manifeste. En effet l'administration centrale est armée de droits très étendus à l'égard des compagnies, en ce qui concerne l'exécution et l'entretien des ouvrages, les règlements d'exploitation, la marche et le nombre des trains, la perception des tarifs, la gestion financière, la vérification de la comptabilité, etc. Elle fait surveiller par ses fonctionnaires tous leurs actes, et le contrôle de l'État, au point de vue technique aussi bien qu'au point de vue commercial, est exercé avec un soin rigoureux. D'autre part, les compagnies sont si loin de monopoliser les transports, que la navigation maritime et la navigation intérieure leur font, surtout depuis quelques années et grâce aux travaux d'amélioration exécutés dans les ports, rivières et canaux, une concurrence active; concurrence que l'État a d'ailleurs le tort de favoriser, en ne percevant plus aucun impôt sur les marchandises qui circulent par eau, et en ne leur demandant même pas d'acquitter une taxe qui corresponde aux frais d'entretien des voies navigables. Enfin jamais les compagnies ne se sont refusées à créer les lignes et ouvrages d'art stratégiques, et quand la France a eu à lutter contre l'étranger, elles ont secondé les mouvements de nos armées avec une intelligence et un patriotisme qu'il suffit de rappeler.

23. Abaissement des tarifs de chemins de fer.

Une question nous reste à examiner : celle des tarifs applicables aux marchandises. Il n'y en a pas qui soit plus souvent agitée, qui ait plus d'importance et qui soulève plus de plaintes. Tout d'abord il importe de constater les réels progrès qui, avec le temps, ont été obtenus relativement à la simplification et à l'abaissement des taxes. Les premiers tarifs généraux ne prévoyaient que trois classes de marchandises et autorisaient la perception de 11 à 16 centimes par tonne et par kilomètre. Cependant beaucoup de personnes, rapprochant ces prix de ceux de 25 à 30 centimes perçus par le roulage, les trouvaient trop bas. « Les tarifs auxquels vous soumettez les compagnies, disait en 1838 M. Billault à la Chambre des députés, ne sont pas acceptables pour des compagnies sérieuses, et qui songent à une possibilité raisonnée d'exploitation ». L'illustre Berryer exprimait la même opinion : « Je crois que

le tarif joint à la loi qui vous est proposée a des conditions trop dures pour les compagnies. Je propose de l'accroître. J'en suis convaincu, c'est témérité de nous lancer dans des opérations aussi vastes avec péril de perte ». A peine cependant les chemins de fer ont-ils commencé à fonctionner, que leurs directeurs et administrateurs ont reconnu qu'afin de multiplier les transports, il fallait abaisser les taxes et varier les tarifs. De nombreuses combinaisons ont été étudiées, puis mises en pratique, et le tarif moyen kilométrique a été constamment en baissant. L'État a profité des conventions de 1863 pour faire accepter aux compagnies une quatrième classe de marchandises, et lors des conventions de 1883, les compagnies se sont engagées à diminuer pour certaines catégories de transports le prix qu'elles touchaient auparavant. L'on s'explique ainsi que la taxe kilométrique moyenne perçue par les grandes compagnies, qui était par tonne et par kilomètre de 0 fr. 07,6 et de 0 fr. 06,8 en 1855 et 1865, n'a plus été que de 0 fr. 05,9 en 1880 et de 0 fr. 05,6 en 1888.

24. Tarif général. — Tarifs spéciaux

Le cahier des charges de chaque compagnie contient un tarif maximum, que les prix de transport ne sauraient dépasser. Mais il n'est guère appliqué, et les taxes établies par la compagnie sont moins élevées. Ces taxes ne peuvent être perçues qu'après avoir été affichées et homologuées par le ministre des travaux publics. Le pouvoir d'homologation qui appartient au ministre est absolu; l'administration est maîtresse d'accepter ou de repousser les taxes proposées par la Compagnie. Celle-ci a d'abord un tarif général, qui est applicable à toutes les espèces de marchandises. Les marchandises y sont maintenant divisées en séries, au lieu de l'être en classes; cette division, toute dans l'intérêt du commerce, permet de mieux proportionner les taxes à la valeur des différentes marchandises; la sérification est, depuis 1883, identique dans toutes les compagnies, et elle comporte des prix dont la base est décroissante en raison de la distance à parcourir. A côté du tarif général existent des tarifs spéciaux, que l'on devrait appeler tarifs conditionnels, car ils accordent des réductions sur les prix du tarif général, moyennant que les expéditions aient lieu par wagon complet et que les délais de livraison fixés par le cahier des charges puissent être dépassés. Ces tarifs sont plus ou moins nombreux suivant les réseaux, et ils visent les principaux groupes de marchandises. Tous les expéditeurs peuvent les invoquer en se soumettant aux conditions auxquelles leur application est subordonnée, et une clause formelle introduite en 1857 dans les cahiers des charges prohibe les traités particuliers avec les expéditeurs. La légalité des tarifs spéciaux, quoique contestée maintes fois à la tribune des Chambres, n'est pas douteuse; elle résulte des stipulations des cahiers des charges et elle est consacrée par la jurisprudence. Quant à leur utilité, elle ressort de ce fait, que les compagnies sont constamment assaillies de demandes tendant à obtenir de nouveaux tarifs spéciaux; c'est faciliter en effet les relations commerciales et l'extension des débouchés.

25. Tarifs différentiels. — Leur utilité.

Certains tarifs spéciaux ne sont pas exactement proportionnels à la distance : tantôt ils s'appliquent, d'après une base kilométrique déterminée, à toutes les stations; tantôt ils consistent en un prix ferme entre deux gares spécialement dénommées. Sous l'une ou sous l'autre forme, ils sont connus sous le nom de tarifs différentiels, et on leur adresse le reproche d'être inégaux, de favoriser les localités qui les ont obtenus au détriment de celles qui n'en profitent pas, et de troubler l'ordre naturel qui résulte des positions géographiques. Mais osera-t-on soutenir que la distance constitue un droit acquis, et qu'il faut prohiber les mesures qui ont pour objet d'en atténuer les inconvénients? N'est-ce pas au contraire un progrès que de vaincre les obstacles opposés au commerce par l'éloignement? Si les marchandises devaient toujours payer un prix de transport proportionnel à la distance parcourue, on arriverait souvent à en restreindre la production et à en rendre impossible la consommation. En effet beaucoup de produits agricoles ou industriels cessent d'être utilisables quand ils dépassent un certain prix. L'unité de taxe kilométrique aurait donc pour résultat de limiter la zone dans laquelle ils pourraient être vendus. L'uniformité des taxes amènerait d'ailleurs une véritable inégalité, car il est juste qu'une marchandise soit tarifée proportionnellement aux frais qu'entraîne son transport. Or, de même que la dépense d'établissement n'a pas été égale pour tous les chemins de fer et qu'ils ne sont pas tous susceptibles d'un égal trafic, ce qui explique déjà des différences dans les tarifs, de même il y a des lignes où la régularité des expéditions et des arrivages, l'étendue des parcours, la nature des chargements, l'activité du trafic, diminuent le prix de revient des transports, et par suite rendent productives des taxes qui ne seraient pas rémunératrices

sur des lignes où l'exploitation est plus difficile. Toutes ces considérations justifient les tarifs différentiels; ils sont une combinaison essentiellement commerciale, ils étaient pratiqués par le roulage avant de l'être par les chemins de fer, et M. Legrand, sous-secrétaire d'État des travaux publics, était dans le vrai, quand il disait en 1843 devant la Chambre des pairs : « Les prix différentiels sont la base de toutes les opérations de transport; les interdire, c'est paralyser l'industrie ».

26. Tarifs de transit. — Leur objet.

Il y a une catégorie spéciale de tarifs différentiels que nous ne pouvons point passer sous silence, à cause des critiques qui leur sont fréquemment adressées : nous voulons parler des tarifs de transit et des tarifs d'exportation. Les premiers ont pour objet d'accroître le mouvement de nos ports, en y attirant des marchandises qui débarqueraient ou seraient embarquées dans les ports étrangers, si elles n'avaient pas la facilité de traverser à prix réduit le territoire français. Les seconds se proposent de favoriser nos manufactures, en leur ouvrant, grâce à la diminution des taxes de transport, des marchés étrangers où leurs produits ne parviendraient pas sans cette réduction de frais. De prime abord, les abaissements de tarifs consentis dans ces deux cas par les compagnies semblent très avantageux à l'ensemble du pays. Cependant leurs adversaires prétendent qu'ils ne profitent qu'à l'étranger, qui se procure ainsi à meilleur marché les produits dont il a besoin, et qui abuse de ce bon marché pour nous faire concurrence et développer ses industries. Cette opinion a failli entraîner au début la prohibition des tarifs de transit. Ainsi, dans un rapport lu en 1838 à la Chambre des députés, M. Vitet s'exprimait ainsi : « Non seulement cette combinaison procurerait aux pays voisins de la France l'avantage de payer à plus bas prix que nous tous les produits exotiques, toutes les matières premières, mais elle donnerait une prime aux provenances de leur industrie et de leur agriculture, prime qui les aiderait à nous battre sur tous les marchés étrangers... Se faire le facteur, le voiturier gratuit de ses voisins, de ses rivaux, c'est se placer dans une condition qu'un peuple ne peut accepter et qu'il ne subirait qu'au prix d'une ruine certaine ». Tels sont les arguments qu'on n'a cessé de ressasser depuis un demi-siècle, mais une considération de fait suffit à en faire justice ; c'est que si les tarifs de transit n'existaient pas, l'étranger ne recevrait pas moins les produits qui lui sont nécessaires; seulement il les recevrait par une autre voie que la France. On oublie trop souvent en effet, dans les discussions économiques, que nous ne sommes pas isolés en Europe et que nous ne sommes pas les seuls à posséder des ports et des chemins de fer. La réalité est tout autre. Le Havre, Dieppe, Calais, Dunkerque sont concurrencés par Ostende, Anvers, Rotterdam, Amsterdam, Hambourg; Marseille a pour rivale Gênes. Des lignes ferrées nombreuses aboutissent aux ports belges, hollandais, allemands, italiens. Si donc nos compagnies de chemins de fer ne favorisaient pas, par des prix de transport aussi réduits que possible, nos places maritimes de commerce, elles perdraient un trafic considérable dont profiteraient les places étrangères, et l'industrie suisse et allemande, aussi bien alimentée que par le passé, continuerait sa lutte avec la nôtre dans des conditions qui ne seraient en rien empirées.

II. LES CHEMINS DE FER A L'ÉTRANGER

27. En Angleterre.

C'est uniquement à l'initiative individuelle qu'est due la création du réseau des chemins de fer anglais. Dès le commencement du siècle, on construisit plusieurs voies ferrées, destinées au transport des marchandises et où les wagons étaient traînés par des chevaux. Puis, lorsque Stephenson eut mis en circulation en 1825 la première locomotive, les hommes intelligents comprirent tout de suite les services que rendrait l'emploi de la vapeur. Le parlement autorisa, entre 1826 et 1830, l'établissement de 28 lignes, d'une longueur, il est vrai, peu considérable, et le 15 septembre 1830 le premier train à voyageurs fut lancé sur la ligne de Liverpool à Manchester. L'opinion publique, qui avait été jusque-là hostile aux voies ferrées, se montra plus favorable; de grandes lignes, celles de Londres à Birmingham, de Londres à Southampton, de Londres à Bristol, etc., furent concédées, et à la fin de 1843 le parlement avait voté la construction de 3,847 kilomètres de chemins de fer, dont 3,277 étaient en exploitation. Il se produisit alors, à l'égard de ces entreprises, un engouement qui dura jusqu'en 1848 et que les Anglais ont nommé la manie des chemins de fer. Au mois de novembre 1845 le parlement se trouva saisi de projets déposés par 1,263 compagnies différentes et comportant une dépense de plus de 14 milliards de francs; en 1846 et 1847, il dut former d'abord 64, puis 52 comités, qui consacrèrent la première année 867 séances et la seconde année [illegible] séances à [illegible]

sion des bills relatifs aux chemins de fer. De 1844 à 1847, il adopta 637 bills différents, qui autorisèrent l'établissement de 15,120 kilomètres de voies ferrées. A cette surexcitation succéda, comme on aurait pu le prévoir, une crise redoutable; les dividendes et la valeur des actions de toutes les compagnies baissèrent; beaucoup de concessions furent abandonnées, et afin d'attirer à elles les voyageurs et les marchandises, la plupart des compagnies desservant une même région se firent une concurrence qui se traduisit par d'énormes abaissements de tarifs. La lutte ainsi engagée entraîna pour les compagnies des pertes dont elles ne tardèrent pas à se lasser, et en 1858 une réunion tenue à Londres par les présidents et directeurs des principales compagnies proclama que les chemins de fer doivent s'entendre de manière à fixer des tarifs uniformes, et que ces tarifs doivent être assez élevés pour assurer des bénéfices aux compagnies. Depuis cette époque on peut considérer la concurrence entre les voies ferrées comme n'existant plus en Angleterre; quelques tentatives de concurrence ont encore eu lieu, mais elles n'ont pas duré, et les compagnies ont parfaitement reconnu que leur intérêt leur commandait de se partager le trafic. Elles firent plus : afin de diminuer leurs frais généraux et d'avoir une puissance financière en rapport avec les lourdes dépenses qu'entraîne une exploitation capable de répondre aux exigences des industriels, des commerçants et des voyageurs, elles réalisèrent entre elles des fusions qui diminuèrent de plus en plus leur nombre. S'il subsiste environ 130 compagnies de chemins de fer dans la Grande-Bretagne, la grande majorité ne possède que des lignes de peu d'étendue, et les quatre cinquièmes du réseau anglais appartiennent à une vingtaine de compagnies.

Comme les concessionnaires de chemins de fer sont en Angleterre maîtres de leurs tarifs, qu'ils les établissent et les modifient à leur gré, que d'autre part la justice anglaise est très lente et très coûteuse, ce qui rend à peu près illusoire le recours aux tribunaux, le public est vis-à-vis des compagnies bien plus désarmé qu'en France, où l'administration a le droit d'intervenir. Des abus se sont en conséquence produits, et en 1873 une loi a institué une commission des chemins de fer, qui est chargée de statuer, à titre de tribunal spécial, sur les différends entre les concessionnaires et les expéditeurs. Les attributions de cette commission viennent d'être confirmées et étendues par une loi du 10 août 1888, mais le gouvernement n'a pas reçu du législateur un droit de contrôle analogue à celui qui existe chez nous. Les concessions anglaises sont du reste perpétuelles, ce qui assure aux compagnies une grande indépendance. Elles en profitent pour soumettre les transports de la poste, de la guerre et de la marine, à des tarifs qui sont presque égaux à ceux que paye le public. Elles se sont servi également des vastes capitaux dont elles disposent pour annihiler le plus possible la concurrence que pouvaient leur faire les canaux; à cet effet, elles en ont acheté ou affermé un grand nombre et elles ont passé des traités avec beaucoup d'autres. Enfin elles ont agrandi ou amélioré une quarantaine de ports, où elles perçoivent des droits de tonnage et de quai; elles subventionnent des compagnies de bateaux à vapeur, elles entretiennent d'importants services de paquebots, et de cette façon elles sont parvenues à exercer leur action même sur la navigation maritime. Au point de vue du résultat économique qu'il se proposait d'atteindre, à savoir : la concurrence entre les voies ferrées, le système anglais a donc échoué; mais précisément parce que les compagnies ont trouvé le moyen d'échapper à un régime qui les aurait ruinées, le réseau ferré de la Grande-Bretagne a pris de très beaux développements : la longueur exploitée a en effet passé par les chiffres suivants : en 1845, 4,082 kilomètres; en 1860, 16,787 kilomètres; en 1875, 26,803 kilomètres; en 1888, 31,900 kilomètres. A cette dernière date, les recettes brutes de l'exercice se sont élevées à 1,825 millions de francs. Le capital versé pour l'établissement des chemins de fer formait un total de 21,600 millions, soit 671,000 francs par kilomètre. Le montant de l'intérêt servi aux actions a été en moyenne de 4,13 p. 100.

28. En Belgique.

En Belgique, les chemins de fer ont tout d'abord été entrepris par l'État. Des considérations politiques dictèrent cette solution : le royaume belge venait de se constituer, et on craignit, en abandonnant à l'industrie privée la construction des voies ferrées, de les mettre dans la main de l'étranger. Mais le réseau d'État commença par ne pas rapporter l'intérêt des sommes qu'il avait coûtées; en outre, l'initiative individuelle réclamait sa part à l'œuvre des chemins de fer; aussi à partir de 1845 de nombreuses concessions furent-elles accordées. Le réseau belge finit même par être trop morcelé, car malgré plusieurs fusions il se répartissait, à la fin de 1869, entre 39 compagnies. Parmi elles il s'en trouvait qui vivaient difficilement, mais d'autres étaient dirigées avec hardiesse et elles organisèrent une concurrence contre le réseau

de l'État. Le gouvernement belge s'émut, et à différentes reprises il procéda au rachat de lignes exploitées par des compagnies. Cette opération a eu un avantage : celui de soustraire la direction des chemins de fer à toute influence étrangère ; mais la gestion de l'État n'a pas su se mettre au dessus des préoccupations électorales : les tarifs ont été trop réduits, et les lignes de l'État qui, depuis 1860 jusqu'à 1872, avaient presque constamment donné plus de 6 p. 100 d'intérêt au capital d'établissement, accusèrent d'importants déficits. En 1885, on a commencé à relever les taxes de transport et le produit net s'est amélioré. Avec une longueur de 3,205 kilomètres, le réseau de l'Etat a réalisé en 1888 une recette de 131 millions. Celle des 1,500 kilomètres exploités par les compagnies n'a pas dépassé 38 millions.

29. En Allemagne

Les gouvernements de la plupart des États de l'Allemagne ont considéré de bonne heure que la construction et l'exploitation des chemins de fer constituaient un service public et rentraient dans leurs attributions. Le Wurtemberg, la Bavière, la Saxe, le grand duché de Bade se sont chargés de l'établissement de leurs réseaux et n'ont concédé que peu de lignes à des compagies. En Prusse l'industrie privée associa au contraire ses efforts à ceux de l'Etat, et jusqu'en 1870 les chemins de fer concédés eurent à peu près la même longueur que les chemins exploités par l'Etat. En effet celui-ci exploitait : en 1853, 2,426 kilomètres ; en 1865, 4,402 kilomètres, et en 1870, 4,931 kilomètres, sur un réseau présensentant à ces trois dates une étendue totale de 3,508, 8,678 et 9,924 kilomètres. Mais après la guerre avec la France, le gouvernement prussien résolut de tirer parti de l'exploitation des chemins de fer allemands, afin d'étendre sa prépondérance militaire et politique dans toutes les parties du nouvel empire. La constitution du 16 avril 1871 donnait d'ailleurs à l'empereur le droit d'établir les voies ferrées nécessaires à la défense de l'Allemagne ou au développement du commerce, même malgré l'opposition des Etats dont elles traverseraient le territoire, et elle lui déférait le contrôle des tarifs à percevoir sur les chemins de fer. En 1873, fut créé l'Office impérial des chemins de fer, avec mission de surveiller l'exploitation de toutes les lignes ferrées et de poursuivre la réforme des vices d'organisation. Puis une loi prussienne du 4 juin 1876 autorisa la cession à l'Empire des chemins de fer appartenant à l'État, et d'autres lois, rendues notamment en 1879 et 1882, votèrent le rachat de la plus grande partie des lignes concédées. Afin d'éviter que leurs réseaux ne fussent absorbés par l'Empire, la Saxe, la Bavière et le Wurtemberg se décidèrent également à racheter un certain nombre de lignes ou du moins à en reprendre l'exploitation, et en 1887-1888 la situation était celle-ci : l'Empire et les divers États possédaient 34,394 kilomètres en exploitation, dont 22,690 kilomètres appartenant à l'État prussien ; quant à la longueur exploitée par les compagnies, qui dix ans auparavant dépassait 12,000 kilomètres, elle n'était plus que de 4,763 kilomètres. L'élimination de l'industrie privée est donc un fait presque accompli en Allemagne, mais il est incontestable que cette mesure s'est réalisée bien plus sous l'influence de considérations politiques que de considérations économiques. Sans doute la concentration des chemins de fer entre les mains de l'Empire et des États particuliers a eu pour objet de remédier aux inconvénients commerciaux qui résultaient du morcellement du réseau et de la complication des taxes, mais elle a été inspirée avant tout par les tendances centralisatrices du gouvernement prussien, par ses préoccupations stratégiques et par son désir de consolider l'unité nationale.

En même temps que s'accomplissait l'absorption des voies ferrées par l'Etat, on travaillait avec ardeur à leur extension. Elles ont eu successivement l'étendue suivante : 5,822 kilomètres en 1850 ; 13,821 kilomètres en 1865 ; 27,981 kilomètres en 1875 et 39,157 kilomètres en 1888. Les travaux de construction, auxquels on a appliqué une partie de l'indemnité de 5 milliards payée par la France, ont été poussés avec une activité exceptionnelle pendant les années qui ont suivi la guerre de 1870 ; ainsi la moyenne annuelle des ouvertures a atteint 1,500 kilomètres de 1872 à 1880. La dépense de premier établissement s'élevait en 1888 à 12,077 millions de francs, soit 311,000 francs par kilomètre, et les recettes brutes ont été, pendant la même année, de 1,362 millions de francs.

30. En Autriche-Hongrie.

Le développement des voies ferrées a été, en Autriche-Hongrie, plus lent et plus difficile que dans les contrées précédentes. En 1850, il n'y avait dans l'empire austro-hongrois que 1,500 kilomètres en exploitation, et en 1860 que 4,452 kilomètres. Le gouvernement, qui d'abord avait entrepris la construction des chemins de fer, en retira un produit si insuffisant et reconnut que leur achèvement compromettait si gravement ses finances, qu'il se décida en 1855 à s'adresser à l'industrie privée. Il céda à deux sociétés,

qui lui apportaient l'aide de capitaux français, les lignes qu'il avait construites ou commencées, il leur fit aussi de nouvelles concessions et il traita bientôt après avec d'autres compagnies. Une véritable émulation s'empara de tous ces concessionnaires et en 1870 l'étendue du réseau exploité avait plus que doublé : elle atteignait 9,400 kilomètres, et en 1876 elle dépassait 17,500 kilogrammes. Mais une crise financière intense avait éclaté en 1873, les transports de denrées agricoles, qui momentanément avaient été considérables, avaient diminué, les compagnies étaient obligées de faire appel tous les ans à la garantie d'intérêt de l'État pour des sommes que le budget avait de la peine à acquitter, et une loi de 1877 autorisa le gouvernement autrichien à procéder au rachat de plusieurs chemins de fer : on pensa qu'entre les mains de l'État ils coûteraient moins cher au Trésor. D'autre part, comme l'Etat ne trouvait pas de concessionnaires consentant à se charger de l'exécution de certaines lignes, entre autres de celle du Vorarlberg, trait d'union entre le Tyrol et la Suisse, il se mit à les construire lui-même. Ces mesures une fois prises, on voulut relier entre elles et à la capitale les voies ferrées rachetées ou établies par l'État, et on fut de la sorte conduit à la constitution d'un réseau d'État, qui paraissait au surplus un moyen efficace de combattre les tendances séparatistes de certaines provinces de la monarchie. La Hongrie donnait du reste à ce point de vue l'exemple à l'Autriche; depuis plusieurs années déjà elle avait commencé à racheter des chemins de fer et à en construire aux frais de l'État. La longueur des chemins austro-hongrois en exploitation était, à la fin de 1887, de 24,708 kilomètres, dont 5,611 forment le réseau de l'Etat autrichien, et 4,691 le réseau de l'État hongrois. Les plus values que promettaient les partisans du rachat ne se sont pas jusqu'ici réalisées, et cela tient en partie aux abaissements de tarifs qui ont été consentis par les ministres des travaux publics de Pesth et de Vienne.

31. En Italie.

Ce qui s'est passé en Italie est utile à relater. Tant que ce pays a été divisé entre des États multiples et généralement arriérés, l'établissement des chemins de fer a fait peu de progrès. Il n'y en avait encore que 1,989 kilomètres en exploitation en 1860. Quand l'unité italienne fut réalisée, on multiplia au contraire les voies ferrées; elles comptaient déjà 6,139 kilomètres en 1870, et en 1888 elles s'étendaient sur 11,978 kilomètres. Leur exploitation est affermée à des compagnies; les deux principales sont la société de la Méditerranée et la société des chemins de fer méridionaux, qui exploitent à elles deux 10,000 kilomètres environ. Mais avant que cette organisation n'ait été adoptée, les chemins de fer italiens ont passé par bien des expériences. La difficulté des remaniements à faire subir au réseau concédé, à la suite des agrandissements successifs du royaume, a amené le gouvernement italien à racheter certaines lignes et à entreprendre la construction de certaines autres. Elles furent d'abord exploitées par des compagnies, mais à partir de 1878 l'État dut se charger de leur exploitation à titre provisoire. Une commission fut instituée la même année, afin de déterminer le régime à appliquer aux voies ferrées; elle se livra à une étude approfondie de la question, et à l'unanimité elle se prononça contre l'exploitation par l'État. Enfin une loi du 25 avril 1885 a supprimé le réseau de l'État et l'a réparti entre des sociétés fermières. D'après les contrats passés avec ces sociétés, des clauses très délicates à observer règlent tout ce qui concerne les tarifs, les réparations de la voie et du matériel, la répartition du produit brut entre les compagnies et l'État, la garantie d'intérêt des emprunts, etc. Un sérieux inconvénient du système italien, c'est que les sociétés fermières n'ont besoin que d'un capital restreint; par suite leur crédit manque de base, et elles ont à redouter tout mécompte qui se produirait dans l'exploitation.

32. En Hollande.

Les Pays-Bas offrent également un exemple d'affermage. La Hollande possède en effet des chemins de fer d'État, mais depuis longtemps elle en a abandonné l'exploitation à une société. Les conventions conclues avec cette société ont dû être plusieurs fois modifiées, et ni les contractants ni le public n'ont eu beaucoup à se louer de leurs résultats. Les lignes hollandaises concédées à des compagnies sont du reste presque aussi longues que le réseau d'État. Au 31 décembre 1887, le réseau ferré en exploitation dans les Pays-Bas présentait un développement de 2,547 kilomètres.

33. Dans les autres pays d'Europe.

Le système de l'exploitation par l'État l'emporte dans les pays du nord de l'Europe, le Danemark, la Suède, la Norvège. A raison de la répugnance des capitaux privés à entreprendre des lignes qui semblaient devoir être peu productives, les gouvernements ont été obligés de créer des réseaux

qu'ils exploitent directement, et qui sont plus importants que les chemins de fer concédés. Au contraire, en Russie, sur 28,518 kilomètres qui étaient ouverts à la circulation en 1887, 22,210 appartenaient à des compagnies concessionnaires. Le Trésor leur a en général alloué des garanties d'intérêt et des subventions. Le gouvernement russe exploite 6,306 kilomètres, parmi lesquels figurent le réseau finlandais et des lignes stratégiques. Il a en outre construit, en grande partie avec la main-d'œuvre militaire, le chemin de fer transcaspien, long d'environ 1,100 kilomètres et il en a conservé l'exploitation.

Des préoccupations patriotiques ont poussé les États Balkaniques : Roumanie, Serbie, Bulgarie, à s'emparer des chemins de fer construits sur leurs territoires et à se charger de leur exploitation.

Enfin, l'Espagne, le Portugal, la Suisse, la Grèce, ont toujours pratiqué le système des concessions, et tous leurs chemins de fer appartiennent à des sociétés particulières.

En résumé, l'étendue du réseau européen en exploitation, qui n'était que de 23,000 kilomètres en 1850 et de 51,000 en 1860, se trouvait portée à 208,000 kilomètres au début de l'année 1888.

34. Au Canada et aux États-Unis.

Dans l'Amérique du Nord, les chemins de fer se sont développés d'une façon merveilleuse, grâce à l'initiative individuelle. Toutefois les plus importants d'entre eux ont obtenu l'aide de l'État, et ont reçu, soit en argent, soit sous forme d'attribution de terres, des subventions considérables. Le Canada, qui en 1850 ne possédait que 61 kilomètres de voies ferrées en exploitation, en avait 4,286 kilomètres en 1870 et 17,394 à la fin de 1886. Quant aux États-Unis, les lignes exploitées atteignaient 4,534 kilomètres dès 1840 et 49,292 en 1860. Après la guerre de la Sécession, l'accroissement de population dû à l'émigration européenne et l'ouverture des territoires du sud et de l'ouest à la colonisation, déterminèrent un progrès inouï dans la construction des voies ferrées. En 1875, leur longueur fut portée à 119,453 kilomètres, en 1880 à 150,199 kilomètres et en 1888 à 240,000. Le nombre des kilomètres ouverts à la circulation en un an atteignit 15,761 en 1881, 18,613 en 1882, 14,511 en 1886. Mais il y a des ombres à ce brillant tableau. Les compagnies américaines construisent souvent avec trop de précipitation et trop d'économie, la voie est bientôt en mauvais état, les ouvrages d'art sont mal entretenus, les lignes doivent être revendues à perte, et des accidents surviennent fréquemment. Comme un grand nombre de compagnies desservent des régions voisines, elles entrent parfois en lutte et elles ont recours alors à des abaissements de tarifs qui bientôt causent la faillite des moins solides d'entre elles ; le réseau de celles qui succombent est racheté à vil prix par les autres, ou bien une entente s'établit entre les compagnies rivales, et les taxes sont brusquement relevées. C'est surtout pendant les années qui ont suivi 1873 que la concurrence des chemins de fer entre eux a été ardente. Depuis, les compagnies ont compris qu'il valait mieux pour elles se partager le trafic, et beaucoup ont formé des associations dont le but est une répartition équitable du tonnage des marchandises. D'autres se sont fusionnées, et une dizaine de sociétés sont ainsi parvenues à posséder ensemble 60,000 kilomètres. D'autre part, des capitalistes qu'on a appelés les rois des chemins de fer, se sont rendus maîtres de lignes nombreuses, et en 1882 les Vanderbilt, Gould, Roberts et quelques autres détenaient en pleine propriété ou en location 76,000 kilomètres de voies ferrées. Les compagnies ont en outre maintes fois abusé de l'extrême liberté que leur laissait la législation pour favoriser certaines localités et accorder à des expéditeurs des réductions de tarifs qu'elles refusaient à d'autres. Aussi une loi fédérale, du 5 février 1887, a-t-elle prescrit que les taxes devraient à l'avenir être appliquées également, et a-t-elle institué une commission permanente pour veiller à l'exécution de cette prescription. Enfin l'activité du trafic présente sur le réseau américain d'énormes différences; plus du dixième des transports se concentre sur les trois grandes artères qui mettent les États de l'Ouest en communication directe avec les ports de l'Atlantique : ces artères, dites *trunk-lines*, avec leurs 7,250 kilomètres, ne forment pourtant que le trentième de la longueur du réseau.

Les chemins de fer de l'Union ont donné en 1886 un produit brut de 4,275 millions de francs, et leurs dépenses d'exploitation ont atteint 2,730 millions. Le capital émis à cette date par les compagnies représentait 43 milliards 560 millions. La dépense de premier établissement s'élevait à 176,000 fr. par kilomètre. Le taux moyen de l'intérêt servi aux obligations était de 4,75 p. 100 et celui des dividendes distribués aux actions de 2 p. 100.

35. Dans l'Amérique du Sud.

La plupart des pays de l'Amérique du Sud, ainsi que le Mexique, établissent mainte-

nant des chemins de fer avec une activité qui leur permet de réaliser de grands progrès et qui dénote de grandes espérances. Il ont recours à la construction par l'État et à la construction par l'industrie privée. Non seulement les États, mais les provinces donnent des subventions aux compagnies et leur accordent des garanties d'intérêt. Pour se procurer les ressources nécessaires, ils contractent sans cesse en Europe de nouveaux emprunts et assument ainsi des charges qui seront peut-être un jour au-dessus de leurs forces. Quoi qu'il en soit, ils avaient en 1870 moins de 4,500 kilomètres de voies ferrées en exploitation et en 1886, ils avaient porté cette longueur à plus de 26,000 kilomètres. La République Argentine est le pays qui développe le plus son réseau; quand les lignes qui sont en construction seront achevées, elle comptera 12,000 kilomètres de voies ferrées, tandis qu'en 1876 elle n'en possédait que 2,300 en exploitation.

36. Dans le reste du monde.

Les autres parties du monde font pour se procurer des voies rapides de transport des efforts également remarquables. Ainsi l'Australie, la Tasmanie et la Nouvelle-Zélande possédaient, en 1886, 14,315 kilomètres en exploitation contre 843 vingt ans auparavant. Dans le même espace de temps, les chemins de fer de l'Inde anglaise, du Japon, des Indes néerlandaises ont progressé de 5,594 kilomètres à 24,416. Enfin la longueur de ceux de l'Egypte et des colonies anglaises du sud de l'Afrique a passé de 780 kilomètres à 4,700. Un simple rapprochement de chiffres nous parait intéressant pour clore cette étude : le réseau ferré exploité dans le monde entier ne dépassait pas 143,900 kilomètres en 1865, et en 1886 il était supérieur à 513,000 kilomètres.

Ch. Gomel.

CHEVALIER (Michel) (1806-1879). — Économiste, ingénieur et homme d'État français.

Le trait distincitf de la vie de Michel Chevalier est qu'elle fut également partagée entre la pensée et l'action. Il ne fut pas seulement un savant de premier ordre, ayant écrit des livres qui feront à jamais partie de la littérature économique ; il a laissé en outre une trace ineffaçable dans l'histoire de son temps. Le grand changement qui s'est accompli en 1860 dans la législation commerciale internationale est dû principalement à ses efforts, et il est peu de vastes entreprises dont notre siècle puisse se glorifier, où il n'ait mis la main : chemins de fer, canaux, percement de l'isthme de Suez, canal de Nicaragua, tunnel sous la Manche, expositions internationales, on trouve son nom, son influence et son action mêlés à toutes ces œuvres qui, les unes accomplies, les autres en voie d'accomplissement, étendent les limites et augmentent la puissance de la civilisation moderne. Le développement de la civilisation, telle était la pensée constante de M. Michel Chevalier. Depuis sa plus tendre jeunesse, cette idée directrice s'empara de son esprit et elle ne l'a pas abandonné jusqu'à la mort. Quoique étendu depuis bien des semaines sur un lit de douleur, la veille même du jour où il rendit le dernier soupir, il dictait encore une lettre pour la Société du tunnel sous-marin entre la France et l'Angleterre, dont il était le président. Ceux-là seuls qui l'ont connu de près savent quelle indomptable ténacité de volonté, quel dédain des obstacles, quel entier désintéressement il apportait au service de toutes les grandes causes qui avaient séduit son brillant esprit.

Michel Chevalier est né à Limoges le 13 janvier 1806 ; il fit ses études au lycée de cette ville dont il ne sortit que pour entrer à l'École polytechnique, le premier de sa promotion, à l'âge de dix-sept ans. Il fut reçu ensuite dans le corps des Mines et placé par le gouvernement comme ingénieur dans le département du Nord. On sait quelle attraction exerçaient alors les doctrines du réformateur Saint-Simon sur les jeunes gens d'un esprit cultivé et d'une âme ardente. Michel Chevalier, comme beaucoup d'autres hommes d'élite qui ont marqué depuis dans l'histoire de notre siècle, se laissa entrainer par ses théories pleines de séduction. Il n'hésita pas à sacrifier à ses convictions sa carrière administrative qui s'était ouverte sous des auspices si éclatants.

Il mit au service de la secte son entrain communicatif, sa verve, ses connaissances de savant, son talent d'écrivain, son don de généraliser et d'appuyer ses généralisations par des données techniques précises. Aux causes qui le séduisaient il avait l'habitude de se donner tout entier, sans ménagement. Il devint un des cardinaux de l'église saint-simonienne : ardemment épris de la paix, du progrès moral qu'il rattachait au progrès matériel, il avait écrit dans *l'Organisateur* des articles étincelants; l'un, dont le titre est resté : la *Marseillaise de la paix*. Pendant deux ans il dirigea l'organe du Saint-Simonisme, *le Globe*, y déployant une étonnante activité d'esprit et une incomparable variété de ressources. Poursuivi avec le *Père Suprême* et les autres chefs de la doctrine devant la

cour d'assises de la Seine, à une époque où la liberté d'opinion n'avait pas conquis tout le respect dont elle jouit aujourd'hui, il fut condamné à un an de prison. Le gouvernement eut la sagesse d'abréger cette peine; comme réparation morale pour un homme de mérite et de foi injustement frappé, il confia au jeune ingénieur publiciste une mission aux États-Unis d'Amérique : celle d'étudier le système des communications par eau et par voie ferrée dans ce pays neuf, déjà si passionné pour toutes les inventions. C'est M. Thiers, alors ministre, qui eut le don de démêler tout ce qu'il y avait de capacité positive sous ce bouillonnement de jeunesse.

Michel Chevalier saisit avec empressement cette occasion de voir le monde : les États-Unis, le Mexique, les Antilles le retinrent plus de deux années. Sa mission était exclusivement technique : il s'y consacra avec le plus grand zèle; il entra dans le détail le plus minutieux des œuvres hardies qu'ébauchait l'entreprenante Amérique. Il en rapporta deux gros volumes in-4° : *Histoire et description des voies de communication aux États-Unis et des travaux d'art qui en dépendent* ; il y joignit un atlas in-folio avec des planches nombreuses. Mais dans Michel Chevalier, l'ingénieur, si instruit et si avisé qu'il fût, n'absorbait pas l'homme. Il avait le besoin et l'art de généraliser : les découvertes et les inventions le ramenaient sans cesse à leur influence sociale; la société, purement industrielle, sans cadres bien fixés, sans lisières aucunes, sans rangs bien distincts, cette société presque entièrement abandonnée à la seule impulsion de la liberté, lui paraissait l'objet le plus digne d'étude. Il voyageait, les yeux ouverts non seulement sur les ponts et les canaux, sur les routes et les embryons de voies ferrées, mais aussi sur des institutions à peine dessinées, sur tout ce milieu social agité et bruyant, sur des mœurs si différentes de celles de la vieille Europe, sur les croyances, les ambitions, les préjugés aussi de ce peuple aux éléments variés et divers. Il fit deux parts de ses observations : l'une, purement technique, qu'il consigna dans ses rapports spéciaux; l'autre morale, sociale, politique aussi bien qu'économique, qui firent la substance des trente-quatre célèbres *Lettres sur l'Amérique du Nord*.

C'est au *Journal des Débats* que la plupart de ces lettres furent adressées; elles y parurent, s'y échelonnant du mois de novembre 1833 au mois d'octobre 1835, excitant l'universel intérêt par la nouveauté du tableau, la hardiesse et le pittoresque du dessin, la richesse des couleurs. Elles précédaient *la Démocratie en Amérique*, de Tocqueville, ouvrage plus systématique dans la composition, plus conforme par le ton aux idées doctrinaires qui prévalaient alors; mais aujourd'hui, à cinquante et quelques années de distance, on peut se demander si les vives et complexes descriptions de Michel Chevalier ne contiennent pas sur le passé et l'avenir des États-Unis d'Amérique plus d'observations pénétrantes, plus de clartés, plus de révélations et de suggestions exactes que l'œuvre d'allure plus magistrale et plus méthodique de son rival.

Michel Chevalier était un penseur, voyant de haut, animé d'une bienveillance naturelle pour tous les efforts humains, d'une croyance en la destinée heureuse de l'humanité; c'était un optimiste, non pas sans réserve et sans restriction; mais il croyait en une providence bienfaisante et en l'efficacité de l'énergie humaine pour améliorer graduellement les conditions sociales. Ses écrits portent la trace du croyant, un peu même de l'apôtre; mais d'un apôtre familier, qui n'a rien de hautain ni de farouche, qui joint à la conviction un esprit alerte, gai, singulièrement aimable, séduisant et entraînant. C'était un écrivain de beaucoup de valeur. Son style, un peu travaillé, empruntait du charme au genre particulier de son imagination et à ses études premières qu'il n'a jamais abandonnées. Il avait du mouvement et de relief; il abondait en images neuves, tirées non pas de l'abondant répertoire traditionnel, mais des sciences naturelles, de cet art de l'ingénieur auquel il avait consacré sa jeunesse. Il en résultait dans ses comparaisons, dans ses rapprochements, une nouveauté et une originalité qui rendaient vivants tous ses écrits. Ce n'est pas que l'antiquité classique lui fût inconnue ou indifférente : il avait toujours aimé Homère. Dans ses descriptions des travaux techniques les plus récents il faisait volontiers intervenir, comme témoin des choses disparues ou des progrès accomplis, quelque héros ou quelque trait de l'Iliade ou de l'Odyssée. La Bible également était restée profondément gravée dans son esprit; il lui empruntait souvent des récits ou des figures. De ces éléments divers, d'une nature si variée, il se formait une composition rare, très éloignée de toute banalité, ayant un goût tout personnel. Si apprécié qu'il fût de ses contemporains, peut-être doit-on dire que Michel Chevalier ne fut pas mis à son véritable rang comme écrivain précisément parce qu'il était en avance sur son temps, parce que sa méthode vivante et si moderne différait du ton formaliste et guindé qu'on considérait alors comme le beau style.

Ses *Lettres sur l'Amérique du Nord*, dans une série de tableaux animés, passent en revue la société américaine sous tous ses aspects divers : les institutions, les partis, les croyances, les mœurs publiques et privées, l'organisme industriel et commercial, l'émigration, le défrichement, la germination spontanée des villes, qui sortent du sol en quelques mois, leur rapide croissance. On voit surgir Pittsburg, Cincinnati, Saint-Louis. Parmi les peintures de Michel Chevalier, quelques-unes ont conservé toute leur fraîcheur de ton; le portrait des deux types de l'Américain du Nord, le Virginien et le Yankee, que vingt-sept ans plus tard l'implacable guerre de sécession allait faire s'entr'égorger; la description si riante de la ville de Lowell, cette idylle manufacturière ; la naissance d'une bourgade dans le Far-West avec ses quelques huttes portées sur des roues et dont l'une d'elles se parait de l'écriteau pompeux : *Schuylkill Bank, house of Deposits and Discount*, achevant cette trinité que l'on trouve au berceau de toutes les agglomérations américaines, l'église, l'école et la banque. Si charmé que fût Michel Chevalier par ce spectacle d'activité matérielle, de progrès constant, de mœurs pures, il démêlait, cependant, au milieu de cette prospérité d'apparence si saine, des germes inquiétants et funestes; il retraçait, sans complaisance, les écarts des partis, les violences de la foule, les égarements et la présomption d'une démocratie qu'aucune aristocratie, qu'aucune bourgeoisie même, qu'aucune tradition ne contient et ne dirige. Le frein d'une religion puritaine et le respect inné de la liberté pour tous lui paraissaient les seules règles, insuffisantes peut-être et précaires, qui maintenaient la foule et la préservaient des excès, sinon passagers, — du moins durables. Michel Chevalier, on le sait, épris de la liberté humaine, le fut toujours aussi de l'autorité; il ne concevait de développement humain assuré que s'il reposait sur ces deux facteurs d'une conciliation si difficile.

Le succès des *Lettres sur l'Amérique du Nord*, tant dans le *Journal des Débats* que plus tard quand elles furent réunies en volume et accompagnées de notes statistiques ou techniques, fut considérable. Un grand voyageur, Humboldt, disait d'elles qu'elles constituaient un « Traité de la civilisation des peuples de l Occident ». Les éditions se succédèrent rapidement et les traductions furent nombreuses. Le *Journal des Débats* s'attacha définitivement le jeune publiciste dont les débuts dans ses colonnes devaient être éblouissants. Depuis lors, Michel Chevalier lui garda une fidélité inaltérable. Si variées que fussent les occupations de sa vie : ingénieur chargé de missions, professeur au Collège de France, conseiller d'État et sénateur de l'empire, rapporteur général des diverses expositions en France et en Angleterre, il ne cessa pas, pendant près de quarante années, de traiter aux *Débats* les questions économiques, sociales, financières, parfois aussi celles de l'instruction publique. Au milieu de ses devoirs officiels il trouvait toujours du loisir pour apporter aux *Débats* quelque lumineux exposé de théorie ou d'application, quelque véhément et ingénieux article de polémique, quelque *variété* où sa pensée se développait plus à l'aise. La souplesse et la fécondité de son cerveau ne le laissaient jamais à court de sujets. Son indépendance d'esprit se manifestait dans le soutien de thèses qui étaient parfois en opposition directe dans les mesures ou les projets du gouvernement dont il était le fonctionnaire. C'est ainsi que, dans la première période de l'Empire, sous des ministres protectionnistes, il défendait aux *Débats*, avec une verve inépuisable, la cause du libre échange. De même, quelques années plus tard, il luttait, pour l'industrie parisienne, contre le tout-puissant préfet de la Seine, M. Haussmann.

Michel Chevalier avait trop complètement réussi dans son exploration et sa description de l'Amérique du Nord pour que le gouvernement, à son retour, ne lui donnât pas une autre mission. Il le chargea de nouvelles études en Angleterre. Mettant à profit les observations qu'il avait recueillies dans ses voyages, Michel Chevalier publia en 1838 un livre dont le succès fut attesté par une dizaine d'éditions: *Des intérêts matériels en France, travaux publics, routes, canaux, chemins de fer;* c'était tout un programme, au moment où le gouvernement hésitait devant les grandes entreprises. Honoré de l'amitié du comte Molé, Michel Chevalier devint successivement, sous le gouvernement de juillet, maître des requêtes au Conseil d'État, puis conseiller d'État en service extraordinaire, membre du Conseil supérieur du commerce, ingénieur en chef des mines; en 1845, il fut nommé député par le département de l'Aveyron. Un peu auparavant, il avait succédé à Rossi dans la chaire d'économie politique au Collège de France. Son enseignement y avait beaucoup d'éclat: ses leçons d'ouverture étaient des solennités brillantes; il aimait à y traiter les questions d'un intérêt actuel, suivant en cela la pente naturelle de son esprit qui ne séparait jamais la science de l'application.

Pendant toutes les dernières années du

gouvernement de juillet, Michel Chevalier fit une propagande active en faveur de la liberté commerciale. C'était le temps où le chef du cabinet, M. Guizot, disait aux libre-échangistes : « Soyez forts et nous vous soutiendrons. » Avec Blanqui l'économiste, Léon Faucher, Wolowski, Bastiat, Joseph Garnier, d'autres encore, M. Michel Chevalier fonda la Ligue pour le libre-échange, la Société d'économie politique de Paris et d'autres institutions destinées à faire prévaloir la liberté du commerce. Il fut, un peu plus tard, le fondateur de la *Société de Statistique de Paris*.

Quand éclata la Révolution de 1848, Michel Chevalier prit à cœur de combattre les idées communistes de Louis Blanc sur l'organisation du travail; il fonda avec Léon Faucher et les principaux économistes que nous venons de nommer les conférences de la rue Montesquieu, dans lesquelles tous les soirs, devant un auditoire d'ouvriers, on démontrait l'inanité des doctrines socialistes. En même temps l'éminent économiste publiait dans le *Journal des Débats* une série de Lettres remarquablement instructives et judicieuses, sur *la question du travail et la question des travailleurs*. On y trouve la réfutation la puis complète des doctrines fallacieuses de Louis Blanc et on y rencontre des aperçus ingénieux sur les moyens d'améliorer le sort de la population ouvrière.

De tels travaux étaient alors une œuvre de courage. Par une rancune bien peu digne d'hommes d'État, le gouvernement provisoire dépouilla Michel Chevalier de sa chaire d'économie politique au Collège de France, laquelle lui fut restituée, quelques mois après, par un vote de l'Assemblée nationale. Michel Chevalier avait joué un grand rôle dans toutes les Expositions; il prenait un vif intérêt à tout ce qui pouvait perfectionner l'industrie et rapprocher les peuples; lors de l'exposition de 1849, il insista vainement pour qu'elle fût internationale, au lieu d'être seulement française. Les préjugés du gouvernement et de l'Assemblée étaient alors si puissant qu'il ne put réussir dans sa demande. Il faut se reporter à ces temps si proches de nous et si pleins de restrictions de toute sorte pour comprendre combien étaient grands les obstacles qui s'opposaient aux progrès de la liberté commerciale, et dont Michel Chevalier sut cependant triompher.

Sous le régime impérial, Michel Chevalier fut successivement conseiller d'État jusqu'en 1860, et sénateur à partir de cette date. Il resta dix-huit ans président du Conseil général de l'Hérault. Son œuvre administrative pendant toute cette période est immense. Elle se trouve dispersée dans une nultitude de rapports d'enquêtes. Il jouissait alors d'une influence qui de tenait pas seulement à ses fonctions, mais beaucoup plus encore à sa personne. A quelque opinion politique que l'on appartienne, on ne peut nier que l'œuvre économique du second empire n'ait été considérable et que cette partie de la législation n'ait, pendant cette période, été dirigée par des idées beaucoup plus progressives que sous les régimes antérieurs et sous celui qui l'a remplacé. La tâche que s'était donnée alors Michel Chevalier était de combattre tout ce qui lui apparaissait comme un monopole; dans cette lutte il n'eut aucune défaillance. Nous ne mentionnerons parmi ses travaux de cette époque que la grande enquête sur les chemins de fer, dont il fut rapporteur, son Rapport général sur l'Exposition de 1867, et enfin le traité de commerce de 1860. Le Rapport que fit Michel Chevalier sur l'enquête relative aux chemins de fer donnerait encore aujourd'hui bien des enseignements utiles à nos députés qui sont si inexpérimentés en ces questions. Quant à l'*Introduction aux Rapports du Jury international de* 1867, c'est un des plus beaux livres qui aient été écrits dans ce temps; il fallait toute la variété de mérites de Michel Chevalier pour réussir dans une œuvre aussi encyclopédique : le savoir de l'ingénieur, la science de l'économiste, l'habileté de l'écrivain se réunissaient pour présenter au public, sous une forme limpide, dans quelques centaines de pages, l'état de l'industrie humaine et, pour ainsi dire, de la civilisation tout entière dans la seconde moitié du XIXe sciècle. On a eu beaucoup de grandes expositions depuis 1867; chacune d'elles a eu de l'éclat, mais aucune n'a produit un livre qui approchât, même de fort loin, de l'*Introduction aux Rapports du Jury international de* 1867.

Lié personnellement avec l'empereur Napoléon III, qui l'honorait de son affectueuse amitié et qui s'inspira singulièrement de ses conseils pour la direction de sa politique économique, Michel Chevalier n'occupa pas les plus hauts postes gouvernementaux. Son indépendance de caractère, son inflexibilité sur les principes, malgré le charme qu'il apportait dans les relations personnelles, ne le disposaient pas à ces restrictions mentales ou à ces demi-capitulations de conscience qui sont le prix, d'ordinaire, des grandes places politiques. Mais par son action dans la presse, par son influence intime sur le chef du gouvernement, il eut une part des plus considérables dans toute la législation intérieure ou internationale qui transforma, en ces dix-huit années, les travaux publics, le régime commercial et la situation [illegible]

ouvriers ou des associations. Il fut notamment le seul promoteur et le principal auteur du traité de commerce de 1860 entre la France et l'Angleterre.

Par son infatigable apostolat, à partir de la fin de 1833, dans le *Journal des Débats*, il avait préparé le public éclairé à tout cet ensemble de mesures. Sous la monarchie de Juillet, il poussait les chambres, un peu endormies ou égarées dans des discussions d'intérêt secondaire, à s'occuper plus efficacement de la rénovation de la France par les travaux publics. Ses articles, où les idées générales alternaient avec les détails précis et techniques, se succédaient sur les routes, sur les canaux, sur les chemins de fer surtout. Il avait le don des formules, il séduisit tous les esprits, à la fois géométriques et imaginatifs qui sont moins rares qu'on ne croit, par son célèbre *Système de la Méditerranée*, à laquelle il faisait aboutir tout un ensemble de grandes voies ferrées européennes, de grands canaux et qu'il complétait par l'indication du percement de l'isthme de Suez. Malheureusement la génération d'hommes politiques à laquelle il s'adressait, dans le *Journal des Débats* et dans ses livres, sous le règne de Louis-Philippe, n'était pas encore arrivée à concevoir l'importance des questions économiques : ce fut une des causes de l'échec et de la chute de ce régime qui eut, d'ailleurs, de si beaux côtés. Quand il s'agissait de construire des lignes de chemins de fer, la Chambre restait indécise, incertaine, se livrant à des enquêtes indéfinies, se laissant séduire tantôt par les exposés savants d'Arago, tantôt par les magnifiques harangues de Lamartine, se déjugeant elle-même à chaque instant, repoussant une année le projet de construction des chemins de fer par les compagnies, que le ministère lui proposait, et écartant l'année suivante un autre projet du ministère pour la construction par l'Etat. Il semblait que la chambre fût atteinte de cette maladie de la volonté qui consiste à ne pouvoir jamais prendre de résolution positive. Michel Chevalier s'inquiétait, s'irritait, s'indignait de ces retards; il prodiguait dans le *Journal des Débats* ses exposés clairs et incisifs qui mettaient sous les yeux des Français, avec l'art de l'ingénieur, la certitude du statisticien et la divination de l'économiste, la pratique hardie et heureuse des Anglais et des Américains, lesquels possédaient déjà des milliers de kilomètres de voies ferrées, tandis que nous dissertions à l'infini sur le meilleur mode de les construire. Par cette propagande intellectuelle, qui n'est pas moins essentielle que le concours matériel et qui en est la préparation, Michel Chevalier a le mérite d'avoir été l'un des promoteurs des chemins de fer en France.

Ce que l'on appelle les questions ouvrières occupait aussi souvent sa plume. Améliorer le sort du plus grand nombre, suivant la formule de l'école, avait été le rêve ardent de ses jeunes années et resta le ferme propos de toute sa vie. Il consacra à cette tâche bien des études dans le *Journal des Débats*, beaucoup de leçons au Collège de France, bien des Rapports aussi au conseil d'Etat ou au Sénat et nombre de pages des plus méditées de ses comptes rendus des expositions. L'égalité légale de l'ouvrier et du patron, la liberté d'association et de coalition, la franchise des sociétés anonymes, sans rien sacrifier des légitimes pouvoirs répressifs de l'autorité gouvernementale, furent l'objet de quelques centaines d'articles auxquels il savait donner une forme variée et une saveur propre.

Le nom de Michel Chevalier est particulièrement attaché à la cause du libre-échange. C'est un des mérites du *Journal des Débats*, organe cependant d'une clientèle bourgeoise et industrielle, d'avoir été depuis un demi-siècle le constant défenseur de la liberté commerciale. Michel Chevallier excellait à réunir et à exposer les arguments en faveur de cette grande cause; il les tirait aussi bien de la pratique manufacturière et agricole que de la science et de la morale. Ce n'est pas seulement dans l'ordre des idées, mais aussi dans celui des faits, qu'il rendit de singuliers services à cette liberté qui lui tenait au cœur. Il a été, non pas un des auteurs, mais le seul promoteur du traité de 1860. C'est lui seul qui en eut l'idée; c'est lui qui se rendit en Angleterre pour amener Cobden à ses vues et qui eut même quelque mal à triompher de ses objections. Cobden, comme beaucoup de théoriciens libre-échangistes, était en principe l'adversaire des traités de commerce qu'il considérait comme un marchandage peu digne de la grande cause du libre échange. Michel Chevalier dut le convaincre; y ayant réussi, il revint en France et n'eut pas de mal à entraîner l'empereur. M. Rouher qui, dans les questions économiques, avait de l'élévation de vues, s'éprit de cette grande réforme qui lui paraissait heureusement caractériser un régime démocratique. Ainsi, grâce à l'initiative toute spontanée de Michel Chevalier, fut réalisée cette réforme, de courte durée, hélas! Michel Chevalier eut la joie, dans sa maturité, de voir triompher, par sa propre action, une de ses principales idées de jeunesse; il eut, dans sa vieillesse, la douleur d'assister à sa brusque éclipse. Mais, pour tout observateur intelli-

gent des choses industrielles, la grande réaction protectionniste qui, pour des causes qu'on ne pouvait prévoir en 1860, sévit actuellement sur les deux mondes, s'épuisera par ses propres excès; et si l'on ne peut rêver le libre échange absolu, qui confondrait presque les nations en une seule, on peut prévoir que l'on reviendra un jour à un régime tempéré qui ne différera guère de celui de 1860.

Tous les progrès intéressaient Michel Chevalier. Aux expositions universelles on a vu qu'il prit une part prépondérante; les Rapports qu'elles lui suggérèrent, par l'ampleur des idées et par la précision des détails, restent des monuments descriptifs de la marche de l'humanité pendant le troisième quart de ce siècle. Il eut la bonne fortune de se rencontrer dans ces grandes fêtes du commerce avec un de ses anciens camarades de l'École polytechnique, auquel une étroite alliance de famille le rattacha plus tard, Le Play, dont la forte et méthodique intelligence sut donner à l'exposition de 1867 une organisation presque merveilleuse, un classement d'une perfection dont rien depuis n'a approché.

Les grands travaux qui devaient rapprocher les nations le séduisirent et le tentèrent. Il fit une propagande pour le creusement du canal de Suez, dont la première idée, on le sait, fut saint-simonienne.

L'influence directe de Michel Chevalier sur les événements économiques a cessé en 1870. Son dernier acte politique fait honneur à sa clairvoyance : il fut, parmi les membres du Sénat, le seul qui ait voté contre la guerre de 1870. A partir de cette date, Michel Chevalier se consacra à ses occupations de professeur au Collège de France, de publiciste et de membre de l'Institut, dont il fit partie près de trente ans (élu en fév. 1851). Néanmoins, son caractère l'entraînait toujours vers la vie active : les affaires publiques ne lui étant plus ouvertes, il se dévoua à de grandes entreprises privées. Il s'était toujours occupé du percement de l'isthme de Panama; il avait consacré un livre à cette question; il obtint du gouvernement de Nicaragua et de Costa-Rica la concession d'un canal à travers leur territoire; c'est encore le tracé que les ingénieurs considèrent comme le meilleur; mais ce projet venait trop tôt et ne put aboutir. Michel Chevalier se dévoua à une autre entreprise qui lui tenait au cœur, celle du chemin de fer sous-marin entre la France et l'Angleterre. Il réussit, en 1875, à former une société d'études dont faisaient partie, entre beaucoup d'hommes connus dans la finance et l'industrie, la maison de Rothschild frères et la Compagnie des chemins de fer du Nord. Cette société, dont il fut l'initiateur et dont il est resté jusqu'à sa mort le président, obtint du gouvernement la concession du tunnel et se mit immédiatement à l'œuvre. Michel Chevalier apportait dans sa direction cette ardeur, cette ténacité qui étaient les traits marquants de son caractère. Les événements d'Orient, les alarmes et les préoccupations qu'ils ont amenées en Angleterre, ont retardé cette grande entreprise. Michel Chevalier a néanmoins réussi à en démontrer la possibilité et à réunir les premiers moyens qui en assurent dans un temps prochain l'exécution. Son nom demeurera attaché à cette grande œuvre dont il fut le promoteur.

Il serait trop long d'énumérer ici tous les ouvrages de Michel Chevalier. Citons seulement ses *Lettres sur l'Amérique du Nord*, les documents pour servir à l'*Histoire des voies de communication*, les *Intérêts matériels en France*, l'*Examen du régime protecteur*, son *Cours d'économie politique*, particulièrement son *Traité de la monnaie*, *l'Isthme de Panama*, la *Baisse probable de l'or*, les *Essais de politique industrielle*, les *Lettres sur l'organisation du Travail et la question des travailleurs*, l'*Introduction aux rapports du jury international de 1867*; les *Brevets d'invention*, etc. Michel Chevalier a collaboré pendant près d'un demi-siècle aux principales feuilles périodiques de France, au *Journal des Débats*, au *Journal des Économistes*, à *la Revue des Deux Mondes*. Il a fourni un grand nombre d'articles anonymes à l'*Économiste français* de 1873 à 1879, notamment sur le régime des chemins de fer, sur le tunnel sous la Manche, sur le canal de Nicaragua, qu'il considérait comme de beaucoup préférable à celui de Panama, sur le phylloxéra, qu'il proposa, un des premiers, de combattre par les plants américains.

Après une vie si pleine au point de vue de l'action et de la peine, Michel Chevalier s'éteignit, en novembre 1879, à l'âge de 73 ans.

Ses ouvrages sont remarquables par la netteté et l'ampleur des idées, l'animation et l'éclat du style. Outre certains de ses opuscules de jeunesse, qui peignent exactement l'esprit de l'élite intellectuelle du commencement du régime de juillet, on étudiera particulièrement ses *Lettres sur l'Amérique du Nord*, toute la partie de son livre d'*économie politique* qui est consacrée à la production, son *Traité de la monnaie* et ses *Lettres sur l'organisation du Travail*. Son analyse s'y montre singulièrement pénétrante et exacte.

Tel fut Michel Chevalier, fidèle à ses amitiés comme à ses œuvres; homme d'action et de pensée, travailleur infatigable, persévérant optimiste, croyant en une providence secou-

rable, observateur pénétrant, reproduisant dans la vie privée ses mérites d'écrivain : gai, plein d'entrain, séduisant, désintéressé, ne perdant jamais courage.

Paul Leroy-Beaulieu.

CHILD (sir Josiah), né à Londres en 1630, mort le 22 juin 1699. Fils d'un constructeur maritime, il suivit la même carrière et passa de longues années à Portsmouth ; après quoi, fortune faite, il revint à Londres, fut créé baronnet en 1678 et publia plusieurs volumes, fort vantés avec raison par Fieding, Macpherson et Mac Culloch. Le principal a pour titre : *A new discourse of trade*. 3e édit. Glascow, 1751. La première avait paru à Londres, en 1668, sous le titre de : *Brief observations concerning trade and the interest of money*, in-4. Gournay et Butel-Dumont l'ont traduit en 1754 et intitulé : *Traité sur le commerce et sur les avantages de la réduction de l'intérêt de l'argent*, suivi d'un *Traité contre l'usure*, par Thomas Culpeper, in-12.

E. R.

CIBRARIO (Giovanni-Antonio-Luigi), historien et économiste italien, né à Turin le 23 février 1802, mort dans cette ville le 1er octobre 1870. Docteur en droit civil et en droit canon à vingt-deux ans, il débuta par trois mémoires ou notices sur la maison de Savoie, sur Chieri et Paolo Simone de Belli, qui établirent sa réputation et lui valurent l'amitié de Charles-Albert; il fut son conseiller le plus libéral et remplit quelques missions délicates; il était commissaire royal à Venise en 1848 et tenta vainement, après Novare, de ramener le roi à Turin. Un moment ministre des affaires étrangères, en mai 1855, il se borna depuis à son double titre de sénateur du royaume et de membre de l'Académie de Turin; il était correspondant de l'Institut de France depuis 1856.

De ses nombreux écrits, il faut citer ici : *Delle finanze della monarchia di Savoja discorsi tre*, in-12. Turin, 1841. — *Dell'economia politica del medio evo libri tre*. 3 vol. in-8, Turin, 1839, 4e édit. 1852; traduit en français par A. Barneaud.

E. R.

CIRCULATION.

SOMMAIRE

1 Définitions

Les produits de l'industrie humaine sont la matière d'échanges incessants, conséquence et condition nécessaire de la division du travail entre les individus et entre les nations. A cette circulation des produits, au mouvement qui conduit la matière première dans l'usine, le produit ouvré chez le commerçant en gros, puis chez le détaillant, puis chez le consommateur, correspond un autre mouvement en sens inverse, une sorte de contre-courant qui remonte du consommateur au producteur. Ce contre-courant aboutit au dégagement des capitaux que le fabricant a engagés et incorporés dans les produits de son usine et au remplacement de ces capitaux par ceux du commerçant, puis au dégagement des capitaux consacrés par celui-ci à l'approvisionnement de ses magasins, qui lui sont restitués par le consommateur sous forme de prix d'achat. Il existe encore un troisième courant. C'est celui des capitaux qui cherchent un emploi et vont s'offrir au producteur, lui permettant de recouvrer la disponibilité des sommes engagées dans ses opérations, sans avoir à les liquider.

Cette triple circulation, que l'on peut appeler juridique, — car elle suppose des transferts de propriété — suit des canaux, des routes, utilise des véhicules, comme la circulation matérielle des richesses. Ces véhicules sont la monnaie, le billet de banque, etc., que l'on nomme pour ce motif et très à propos des instruments de circulation.

Tous ces instruments de circulation sont de deux sortes : les uns servent à régler des affaires au comptant; les autres, des affaires à terme; les premiers réalisent la circulation au comptant, que l'on nomme aussi circulation métallique ou monétaire; les seconds, la circulation à terme, qui suppose l'usage du crédit et que l'on appelle, en conséquence, fiduciaire.

Il arrive d'ailleurs fréquemment que, dans le langage courant, on prend l'instrument de circulation pour la circulation elle-même. On dit la circulation métallique pour désigner le stock des espèces monnayées qui existent dans un pays, la circulation fiduciaire pour désigner l'ensemble des titres de crédit qui circulent à un moment donné. Dans ce sens un peu détourné mais usuel, le mot circulation correspond au mot *currency* des Anglais.

2. Circulation au comptant.

Cette circulation a pour instrument principal la monnaie, c'est-à-dire une marchandise acceptée par tous pour servir d'intermédiaire dans les échanges et dont la qualité est certifiée par l'autorité publique.

Dans les sociétés très primitives, cette fonction d'intermédiaire n'est remplie par aucune marchandise : tous les produits sont

échangés directement les uns contre les autres. C'est le système du troc.

Le troc a de nombreux inconvénients: Leur énumération fera ressortir les avantages de la vente et permettra de déterminer la fonction de la monnaie.

Le premier de ces inconvénients tient à l'absence d'une commune mesure des valeurs. Un tailleur a fait un habit : il a besoin de pain ou veut acheter un cheval. Quelle quantité de pain obtiendra-t-il pour son habit? Combien d'habits devra-t-il donner pour un cheval? Voilà deux échanges qui donneront vraisemblablement lieu à des marchandages interminables. Et remarquez que pour chaque marchandise la question se pose relativement à toutes les autres. Dans le système du troc, une liste de prix courants serait un document singulièrement compliqué : entre 100 articles, en effet, le nombre des échanges possibles n'est pas moindre de 4,950. En réalité, il ne pourrait y avoir de prix courant, de cote régulière. — Ces difficultés disparaissent, dès qu'*une seule* marchandise est choisie pour servir de commune mesure des valeurs, telle par exemple que les 5 grammes d'argent à 900/1000 qui chez nous constituent le franc. On cotera l'habit 100 francs, la livre de pain 0 fr. 25 cent., le cheval 1,000 francs. Le problème posé tout à l'heure se résoudra facilement. C'est ainsi que pour comparer diverses longueurs entre elles on les exprime en mètres et centimètres.

Cette utilité d'une commune mesure des valeurs, d'un dénominateur commun a été comprise de bonne heure. On voit dans l'Iliade que les anciens Grecs comptaient par bœufs. La macute des Africains, dont parle Montesquieu, est quelque chose d'analogue.

Mais ni les bœufs de l'Iliade, ni la macute ne sont une monnaie. Les marchandises continuent d'être troquées les unes contre les autres. Le troc est facilité; mais c'est toujours le troc. Le nom de monnaie doit être réservé à la marchandise qui sert d'intermédiaire dans les échanges.

Cet intermédiaire a été introduit par l'usage pour remédier à deux autres défectuosités du troc. Le défaut de coïncidence dans les besoins, l'impossibilité de diviser certaines marchandises sans en détruire la valeur peuvent opposer à la conclusion de l'échange direct un obstacle insurmontable. Comment le possesseur d'un habit pourra-t-il se procurer une livre de pain? Son habit vaut davantage et ne peut se diviser; puis le possesseur de la livre de pain peut très bien n'avoir pas besoin d'un habit. Supposez, au contraire, qu'il existe une marchandise qui soit toujours à la convenance de tout le monde et qui puisse se diviser sans rien perdre de sa valeur, la difficulté est résolue. Nul n'hésitera à acquérir une marchandise dont le pouvoir d'achat est général, et il sera toujours facile de donner cette marchandise essentiellement divisible en quantités exactement proportionnelles à la valeur de l'objet aliéné.

Le jour où cette marchandise divisible et désirée par tous a été trouvée, la monnaie a été inventée et la vente s'est substituée à l'échange.

Les métaux précieux n'ont probablement pas fourni la matière des premières monnaies — d'autres valeurs en ont joué le rôle, notamment le blé, le sel, les cauris — mais ils étaient éminemment propres à cet usage, et ils le remplissent seuls aujourd'hui dans les pays civilisés.

Les métaux ont été d'abord employés sous forme de lingots. Il fallait donc à chaque marché, pour en déterminer la valeur, en vérifier le poids et le titre. Le monnayage a eu pour objet de dispenser les particuliers de cette pesée et de cet essai. Il consiste dans la division des lingots en pièces d'un poids et d'un titre déterminés, garantis par la puissance publique. (V. Monnaie.)

3. Circulation fiduciaire.

L'invention de la monnaie a constitué un progrès immense : elle a doté la circulation au comptant d'un instrument parfait. Un autre progrès non moins considérable est résulté de l'adoption de nouveaux instruments d'échange qui sont des substituts de la monnaie, et de la juxtaposition d'une circulation fiduciaire à la circulation au comptant.

Les affaires au comptant ne peuvent jamais prendre un bien grand développement. L'industriel qui serait tenu de régler en espèces et sans délai tous ses achats, serait singulièrement entravé dans ses opérations. Une fois ses fonds engagés dans une affaire, il lui serait impossible d'en entamer de nouvelles; force lui serait d'attendre que la liquidation de l'entreprise en cours lui ait rendu la disposition de ses capitaux. Que dans l'intervalle une occasion favorable se présente, baisse dans le cours des matières premières, commande à des prix avantageux, etc., il ne pourrait la saisir. Aussi toutes les grandes affaires, à l'exception bien entendu de celles où les espèces métalliques sont la matière même du marché, comme les opérations de change, se traitent-elles à terme. L'usage du comptant se limite de plus en plus aux relations entre le commerçant et les consommateurs; la vente à crédit ou à terme est la règle des relations entre les fabricants

et les commerçants et entre les commerçants. Grâce à elle le producteur de matières premières, l'industriel, le commerçant jouissent d'un pouvoir d'achat égal non seulement à l'encaisse métallique dont ils disposent, mais encore à la fraction de leur capital roulant que représentent les produits en cours de fabrication, les marchandises emmagasinées, mieux encore, à l'ensemble de tous leurs biens, y compris ces biens immatériels qui sont eux aussi un élément de crédit, l'habileté professionnelle, l'honorabilité.

La vente à terme ou à crédit est une institution fort ancienne. Mais voici un fait plus récent et plus fécond encore. Les créances sont devenues à leur tour un objet de trafic. Elles peuvent aujourd'hui être incorporées dans des titres négociables, dont la propriété se transfère soit par l'endossement soit même par la simple tradition. Et ces titres, qui constatent des créances de sommes d'argent, sont considérés comme l'équivalent de la monnaie et se substituent, dans la circulation, à la monnaie qu'ils représentent.

Le point de départ de cette transformation économique est dans l'invention de la lettre de change, du billet à ordre et du billet au porteur.

M. Mac Leod a constaté qu'au commencement de ce siècle la circulation entière du Lancashire consistait en lettres de change. Au jour de l'échéance, les effets portaient parfois jusqu'à 150 endossements. Ils faisaient absolument fonction de numéraire.

La lettre de change joue, à l'époque présente, dans la circulation fiduciaire un rôle considérable, mais d'une nature assez différente. Ce n'est plus la lettre de change qui passe de mains en mains à l'instar des pièces de monnaie, c'est une espèce particulière d'effet de commerce qu'on appelle billet de banque. Le billet de banque n'est autre chose qu'un effet de commerce. Ce n'est pas une monnaie de papier, c'est une promesse de payer au porteur et à vue, promesse qui circule comme circuleraient les espèces dont elle donne le droit d'exiger le payement, lorsque le public a confiance dans l'établissement de crédit dont elle porte la signature (V. Billet de banque).

À côté du billet de banque, on trouve dans les pays anglo-saxons et l'on commence à trouver en France un autre titre : le chèque. Le chèque n'est pas une promesse de payer comme le billet de banque. C'est un ordre de payer ; c'est une traite tirée sur un banquier, qui a provision, par le client dont il garde les fonds. Il représente une créance, comme le billet de banque ; comme ce dernier, il constitue un effet de commerce. Une variété fort importante du chèque est ce qu'on appelle le chèque barré. C'est un billet dont le montant ne peut être touché à la caisse du banquier tiré que par un autre banquier. Dans un pays où l'on tire beaucoup de chèques barrés, les banquiers ont tous les jours à toucher et à payer un grand nombre de ces effets. Ils ont pris l'habitude de compenser chaque jour, dans des établissements appelés *clearing houses*, les chèques dont ils sont créanciers et débiteurs vis-à-vis les uns des autres. On voit par là que la fonction économique du chèque est très différente de celle du billet de banque. Ce n'est pas à proprement parler un instrument de circulation : c'est plutôt un moyen de liquidation et de payement (V. Compensations).

Les effets de commerce de toute sorte ou, suivant l'appellation courante, les changes, jouent dans les rapports de place à place et de nation à nation un rôle analogue à celui des chèques. Ils servent à compenser, jusqu'à due concurrence, les engagements réciproques de deux places ou de deux nations. Le commerçant débiteur achète du change, c'est-à-dire une créance sur le pays où réside son créancier ; puis il envoie l'effet de commerce, il transporte la créance qu'il vient d'acquérir à son propre créancier, qui est ainsi désintéressé. Juridiquement, il n'y a pas compensation, mais dation en payement ou novation. Seulement, comme tous les commerçants ont recours au même procédé pour se libérer, on aboutit, en fait, à l'extinction de toutes les créances d'une place jusqu'à due concurrence du montant des créances de l'autre place ; le solde seul devant donner lieu à un payement en numéraire. On peut dire, sans trop d'inexactitude, qu'il y a eu compensation.

Les effets de commerce ne sont pas d'ailleurs les seuls titres employés dans le règlement des engagements de place à place. On utilise encore pour le même objet les titres de toute nature, rentes, actions, obligations, coupons et autres valeurs représentatives de créances de sommes d'argent (V. Changes).

On vient d'énumérer divers instruments de circulation fiduciaire et de marquer les fonctions remplies par chacun d'eux. Tous ont ceci de commun qu'ils suppléent le numéraire, dont ils permettent d'économiser l'emploi. Adam Smith compare l'or et l'argent qui circulent dans un pays « à un grand chemin qui, tout en servant à faire circuler et conduire au marché tous les grains et fourrages du pays, ne produit pourtant par lui-même ni un seul grain de blé, ni un seul brin d'herbe ». Il ajoute : « Les opérations d'une banque sage, en ouvrant en quel-

que manière, si j'ose me permettre une méthaphore aussi hardie, une espèce de grand chemin par les airs, donnent au pays la faculté de convertir une bonne partie de ces grandes routes en bons pâturages et en bonnes terres à blé » (Édit. Guillaumin, t. I, p. 394). Les encaisses métalliques sont, en effet stériles; les capitaux qui les constituent sont des capitaux morts, détournés du travail de la production. La substitution des titres aux espèces dans la circulation permet de convertir celles-ci en un capital productif. Mais il ne faut jamais oublier que ces titres représentent des créances, qu'ils valent ce que vaut le débiteur.« Si le commerce et l'industrie d'un pays, dit encore Adam Smith, peuvent s'élever plus haut à l'aide du papier monnaie, néanmoins, suspendus ainsi, si j'ose dire, sur ces ailes d'Icare, ils ne sont pas tout à fait aussi assurés dans leur marche que quand ils portent sur le terrain solide de l'or et de l'argent. » (*Ibid.*)

A côté des titres négociables qui représentent des créances de sommes d'argent, il faut mentionner ceux qui représentent des droits réels sur des marchandises : lettres de voiture et connaissements, récépissés de dépôt dans un magasin général et warrants, ordres de livraison servant aux ventes par filière. Ces titres sont très différents des billets de banque, des chèques et des changes. Ceux-ci représentent des créances de sommes d'argent, ayant une existence juridique, une valeur économique propres, et parfaitement distinctes des encaisses métalliques. Au contraire, un connaissement, un récépissé de dépôt sont des titres de propriété, dont la valeur se confond avec celle des marchandises transportées ou entreposées. Ces titres ne sont pas, même temporairement, une richesse par eux-mêmes. Ils ne peuvent donc servir d'intermédiaires dans les échanges comme la monnaie et les créances négociables de sommes d'argent. Ce ne sont pas des instruments de circulation.

Aug. Arnauné.

CLAVIÈRE (Étienne), né à Genève le 27 janvier 1734. Il exerça d'abord la profession de banquier, puis vint se fixer à Paris, où il fonda une compagnie d'assurances, et prit dans ses bureaux le jeune J.-B. Say. Il fut nommé député à l'Assemblée législative en 1791. Appelé à être ministre des finances en même temps que Roland, il en partagea le sort; traduit au tribunal révolutionnaire, il prévint la sentence en se donnant la mort, le 8 décembre 1793. On lui doit : *Opinion d'un créancier de l'État sur quelques matières des finances importantes dans le moment actuel.* Londres, 1789, in-8. « Considérations curieuses sur les emprunts. L'auteur, dit Blanqui, s'y montre fort opposé à toutes les mesures qui avaient pour but l'établissement d'une banque en France; il affirme que les emprunts publics ont tous pris naissance dans les pays républicains, et cette origine l'inquiète ». — *Adresse de la société des amis des noirs à l'assemblée nationale*, etc., *adresse dans laquelle on approfondit les relations politiques et commerciales entre la métropole et les colonies.* Paris, 1791, in-8. — *De la conjuration contre les finances, et des mesures pour en arrêter les effets.* 1792, in-8.

CLEARING. — V. **Compensations.**

CLÉMENT (Ambroise), né à Annonay le 21 mars 1805, mort à Paris le 19 novembre 1886. Secrétaire de la mairie de Saint-Etienne, il venait fréquemment à Paris, où il se lia avec les économistes et se signala en 1846 par d'importants travaux sur les questions sociales; si bien que M. Guillaumin se l'associa, en 1850, pour la direction du « Dictionnaire d'économie politique ». Il dut repartir pour Saint-Étienne, où il continua longtemps ses modestes fonctions, puis se retira à Annonay, sans renoncer à Paris, où il mourut octogénaire. Il était, depuis 1872, correspondant de l'Institut et, depuis 1848, membre de la Société d'économie politique, en même temps que l'un des plus anciens et des plus fidèles collaborateurs du « Journal des Economistes ».

Il a laissé : *Recherches sur les causes de l'indigence*, in-8, 1846. — *Des nouvelles idées de réforme industrielle et en particulier du projet d'organisation du travail de M. Louis Blanc*, in-32, 1846. — *Essai sur la science sociale.* 2 vol. in-8, 1867. — *Le Bon Sens dans les doctrines morales et scientifiques*, 2 vol. in-8, 1867. — *La Coopération*, brochure.

E. R.

CLÉMENT (Joseph-Pierre), né à Draguignan le 2 juin 1809, mort à Paris le 8 novembre 1870. Entré dans l'administration centrale des finances, d'où il passa plus tard à celle des monnaies, il consacra son érudition au service de l'économie politique et à la défense du libre-échange. Dès 1846, il se fit connaître par un volume sur Colbert, bientôt suivi d'une étude sur le gouvernement de Louis XIV qui obtinrent, le premier un prix de l'Académie française, la seconde un des prix Gobert décernés par celle des Inscriptions et Belles Lettres. Lui-même entrait à l'Académie des Sciences morales et politiques en 1855, avec les dix membres nommés par le décret du 14 avril.

Il a continué et largement développé ses premières études dans les ouvrages suivants : *Histoire de la vie et de l'administration de Colbert, avec Notice historique sur Nicolas Fouquet*, in-8, 1846. — *Le Gouvernement de Louis XIV*, in-8, 1848. — *Jacques Cœur et Charles VII*, 2 vol. in-8, 1853. — *Histoire du système protecteur en France depuis Colbert*, in-8, 1854. — *Études financières et d'écononomie sociale*, in-8, 1859. — Une édition des *Lettres, Instructions et Mémoires de Colbert*, dans les « Documents inédits », 5 vol. in-4, 1863-64. — De nombreux articles dans le « Moniteur », réunis sous le titre de *Notices historiques* (1854).

E. R.

CLIFFE LESLIE (1827-1882). — Les fondateurs de l'économie politique ont eu deux genres de disciples, dit J.-S. Mill : ceux qui ont hérité de leurs méthodes et ceux qui n'ont pris que leur phraséologie ; ceux qui ont continué l'œuvre des maîtres et ceux qui pensent que les maîtres ne leur ont rien laissé à faire. » Cliffe Leslie était de ceux qui continuent l'œuvre des maîtres et il méritait l'éloge que Mill lui adressait.

Au moment où les économistes orthodoxes anglais enfermaient l'économie politique dans des limites de plus en plus étroites, faisaient de la science économique une science nationale, ne s'appliquant qu'à l'Angleterre et même qu'aux Anglais — d'après Bagehot, les femmes sont en dehors des données économiques — Cliffe Leslie réagissait contre ces exagérations. Il s'inspirait des économistes étrangers, dédaignés par les plus stricts des économistes anglais, il étudiait les faits et démontrait qu'ils ne s'accordaient pas toujours avec les théories officielles.

Cliffe Leslie naquit à Wexford en 1827. Sa famille était d'origine écossaise, établie en Irlande depuis le règne de Charles Ier. Il fit des études brillantes à l'université de Dublin, où il avait pour condisciples trois économistes : J. E. Cairnes, le brillant auteur de la *Méthode logique de l'économie politique*, William Hearn, l'auteur de la *Plutologie* et Richard Walsh, auteur d'un traité élémentaire sur la monnaie.

En 1853, Cliffe Leslie obtint la chaire de droit et d'économie politique à Belfast. Tout en remplissant ses devoirs de professeur, il se livrait à des études économiques et publiait des articles sur ces questions dans les principales revues anglaises. En 1870, il réunit ses essais sous le titre : *Land Systems and Industrial Economy of Ireland, England and Continental Countries*.

J.-S. Mill rendit compte de ce livre dans la *Fortnightly Review*, et déclara avec un généreux enthousiasme que Cliffe Leslie était un des meilleurs écrivains vivants sur l'économie politique pratique.

Leslie avait consacré plusieurs chapitres à la situation de l'Irlande. Il exposait les maux économiques dont souffrait ce pays ; il recherchait les causes et démontrait que l'émigration n'avait pas eu les heureux résultats qu'on lui avait attribués[1].

Les économistes de l'ancienne école y avaient vu le remède à toutes les souffrances. S'appuyant sur la doctrine du fonds des salaires, ils avaient déclaré que l'émigration ferait hausser les salaires. D'après cette théorie, on le sait, la somme à distribuer en salaires étant fixe, la part qui revient à chaque travailleur est d'autant plus élevée que le nombre des participants est plus restreint. Mais les faits ne confirment pas cette théorie.

« Le taux du salaire est le résultat d'une transaction entre l'employeur et ses ouvriers ; ce que l employeur donne dépend de ses ressources et de ses profits, et non du total des fonds dans la possession des autres. Ses ressources ne sont pas augmentées par la diminution des travailleurs. S'il ne restait qu'un travailleur dans le pays, gagnerait-il autant que les autres travailleurs? » Le seul fait de poser cette question prouve l'absurdité que soutenaient les défenseurs du fonds des salaires.

L'émigration peut forcer les employeurs à diminuer leurs dépenses productives, à abandonner des entreprises commencées ; elle peut les empêcher de payer les mêmes salaires en les privant de leurs travailleurs les plus habiles et les plus forts, et au lieu d'amener une hausse de salaires, elle peut fort bien causer une baisse.

L'émigration qui prive le pays de la fleur de sa population, des plus jeunes et des plus vigoureux, est une cause de faiblesse et d'appauvrissement. Ainsi l'Irlande qui a vu partir, de 1851 à 1889, 3,276,000 émigrants, n'en est pas devenue plus prospère, d'autant plus que d'après les chiffres officiels 80 p. 100 de ces émigrants étaient âgés de 15 à 35 ans.

Leslie indiquait les remèdes à apporter à cette triste situation : abolition du droit de substitution, réforme de la loi de succession, transfert de la terre par enregistrement avec le moins de frais possible. Il rappelait combien de fois des industriels avaient été arrêtés dans leurs opérations par les obstacles que l'ancienne juridiction féodale permettait aux propriétaires de leur opposer. Il citait à ce propos des faits qui s'étaient passés

1. Cliffe Leslie reconnaissait que dans certains cas l'émigration est fort utile. Il en blâmait seulement les excès et disait que par émigration on confondait des mouvements fort divers.

sous ses yeux dans différentes parties de l'Irlande. Il ajoutait : « Il est vain de dire aux Irlandais que c'est leur faute, s'ils n'ont pas de travail dans les fabriques, quand la loi arrête la construction des fabriques. »

Mais il y a une industrie, qui est encouragée par le système que dénonce Leslie : « il rend nécessaire l'existence d'une formidable armée d'agents de police et de soldats. »

Dans le cours du volume, Leslie exposait la situation économique de diverses parties de la France, de la Belgique, de l'Allemagne.

Il avait beaucoup voyagé sur le continent. Tout en s'occupant de l'état économique du pays, il recherchait l'effet des institutions et des systèmes sur la condition morale et matérielle des habitants. Sa connaissance exacte de l'économie rurale donnait une grande valeur à ses descriptions. Le récit de ses observations n'est pas la partie la moins attachante de son premier livre. On retrouve les mêmes qualités d'observateur sagace, et le charme d'un style vivant dans l'ouvrage qu'il publia en 1879 sous le titre : *Essays in Political and Moral Philosophy*.

Ce volume contient une discussion intéressante sur la méthode même de l'économie politique. Leslie met en question les doctrines acceptées par ses contemporains et parfois ses objections sont d'une grande justesse. Il a été un de ceux qui ont le plus contribué à secouer la torpeur intellectuelle où étaient tombés les économistes anglais.

Il s'élevait avec force contre la prétention de Senior et de quelques autres écrivains, qui disaient de l'économie politique qu'elle n'avait pas besoin de faits, puisqu'elle était une science abstraite et sans rapport avec la réalité. « L'économie politique est ou devrait être une science avide de faits. Elle a souffert de cette tendance aux spéculations abstraites dont Bacon a dit : quant aux philosophes, ils ont fait des lois imaginaires pour d'imaginaires républiques ; leurs paroles ressemblent aux étoiles ; elles donnent peu de lumière, parce qu'elles sont loin de la terre. »

Mettant en pratique ce qu'il prêchait, Cliffe Leslie s'était consacré à des recherches consciencieuses sur les salaires dans différents pays et à diverses époques, sur la valeur des métaux au XVIe siècle et au XIXe siècle, sur les prix en Allemagne, en Angleterre, etc. Il en fit un volume dans lequel on trouve des critiques d'un grand intérêt sur Cairnes, Jevons et plusieurs économistes anglais, une étude importante sur Roscher, qui n'était guère connu alors en Angleterre, un charmant article sur Léonce de Lavergne, que Leslie avait connu personnellement et auquel il rend un hommage ému.

Le Cobden Club a publié deux essais de Leslie, l'un sur le système foncier en France, l'autre sur la *réforme financière*, où il exposait les entraves que les impôts indirects imposent à la production et au commerce. La question de l'incidence de l'impôt le préoccupait tout particulièrement, et un de ses essais était consacré à ce problème.

Leslie avait entrepris un grand travail sur l'histoire économique et légale de l'Angleterre. Ce devait être son *magnum opus*. Il égara le manuscrit dans un voyage à Nancy. Il espérait réparer le mal et s'était remis au travail pour refaire ce qu'il avait perdu. Mais la maladie l'en empêcha. Il mourut à Belfast en 1882, à l'âge de 55 ans.

MM. Ingram et Bastable ont publié une nouvelle édition des *Essais en Philosophie politique et morale*, l'édition de 1879 étant épuisée. M. Ingram a fait précéder les Essais d'une notice biographique, qui avait paru dans l'Encyclopédie britannique.

S. Raffalovich.

COALITION. — Dans le langage économique, le mot coalition comprend diverses acceptions. Tantôt il signifie une entente préalable entre les ouvriers pour obtenir soit une augmentation de salaire, soit une réduction des heures de travail ; tantôt il signifie entente entre les patrons pour lutter contre les prétentions de leurs ouvriers, et prend alors, surtout aux États-Unis et en Angleterre, le nom de *lock out*. La coalition peut être aussi organisée par les patrons dans le but de réglementer la production et d'acquérir les matières premières disponibles. Dans ce cas, elle conduit généralement à un *accaparemment* (voy. ce mot), et elle est désignée sous le nom de *trust*, *syndicats* (voy. ce dernier mot). Quand il s'agit de conflits entre patrons et ouvriers, les mots coalition et grève sont à peu près inséparables, tant ces deux choses se confondent. Mais, comme l'histoire des grèves est beaucoup plus fertile en incidents que celle des coalitions, nous croyons devoir renvoyer nos lecteurs au mot *grève*, où les questions multiples relatives à la liberté du travail sont traitées en détail.

Nous nous contenterons ici de rappeler sommairement les diverses modifications que la législation sur le droit de coalition a subies depuis un siècle, avant d'en arriver à l'état actuel qui, bien qu'assez imparfait, constitue néanmoins un réel progrès sur la situation antérieure. Ce qui frappe tout d'abord dans l'étude de cette législation, c'est l'esprit antilibéral des assemblées qui, au lendemain de la Révolution, avaient été appelées à assurer

les fondements de l'ordre nouveau. Dans la crainte de voir se reconstituer les corporations et les jurandes, les législateurs, n'hésitent pas à prendre les mesures les plus contraires à la liberté et aux véritables intérêts des classes laborieuses. Nous trouvons l'écho de ces sentiments dans le rapport du député Lechapelier lu à la séance du 14 juin 1791. En termes émus, Lechapelier annonce à l'assemblée que quelques personnes « ont essayé de former des assemblées d'arts et métiers, dans lesquelles il a été nommé des présidents, des secrétaires, des syndics et autres officiers. Le but de ces assemblées qui se propagent dans le royaume et qui ont déjà établi entre elles des correspondances, est de forcer les entrepreneurs de travaux, les ci-devants maîtres, à augmenter le prix de la journée de travail, d'empêcher les ouvriers et les particuliers qui les occupent dans les ateliers de faire entre eux des conventions à l'amiable, et de leur faire signer sur des registres l'obligation de se soumettre au taux de la journée de travail fixé par ces assemblées et aux autres règlements qu'elles se permettent de faire. Sans doute il doit être permis à tous les citoyens de s'assembler, mais il ne doit pas être permis aux citoyens de certaines professions de s'assembler pour leurs prétendus intérêts communs. » Ces paroles furent couvertes d'applaudissements et l'assemblée s'empressa de formuler, séance tenante, un décret dont la disposition suivante permettra d'apprécier l'esprit : « Si des citoyens attachés aux mêmes professions, arts et métiers, prenaient des délibérations, ou faisaient entre eux des conventions tendant à refuser de concert ou à n'accorder qu'à un prix déterminé le secours de leur industrie ou de leurs travaux, les dites délibérations et conventions, accompagnées ou non de serments, sont déclarées inconstitutionnelles, attentatoires à la liberté et à la déclaration des droits de l'homme et de nul effet. Les auteurs, chefs et instigateurs qui les auront provoquées, rédigées ou présidées, seront cités devant le tribunal de police à la requête du procureur de la commune, condamnés chacun à 500 livres d'amende et suspendus pendant un an de l'exercice de tous droits de citoyen actif. » L'histoire aura peine à croire qu'une disposition aussi contraire aux principes de la société moderne ait été en vigueur pendant plus de trois quarts de siècle.

Le décret de 1791 fut scrupuleusement conservé par le Directoire. Le gouvernement consulaire s'empressa d'en aggraver les dispositions. La législation de 1791 n'avait condamné qu'à la privation de leurs droits de citoyens les ouvriers coupables d'avoir essayé par une entente commune d'améliorer leur sort. A cette peine le gouvernement consulaire ajouta la prison. Furent passibles d'un emprisonnement de trois mois les ouvriers convaincus de s'être concertés pour cesser en même temps leur travail, pour interdire le travail dans certains ateliers et en général pour suspendre, empêcher, enchérir les travaux. Mais en même temps des peines étaient édictées contre les patrons coupables, eux aussi, d'avoir voulu se concerter sur leurs prétendus intérêts. Toutefois, pour le même délit, la peine était plus douce pour les patrons que pour les ouviers. Alors que ces derniers étaient passibles d'un emprisonnement de trois mois, les patrons en étaient quittes avec une amende variant de 100 francs à 3 000 francs. Ils étaient, il est vrai, passibles de la prison dans certains cas exceptionnels, mais la durée de l'emprisonnement ne pouvait dépasser un mois. Ces dispositions furent encore aggravées par les auteurs du Code pénal. Les patrons coupables de coalition furent punissables d'un emprisonnement de six jours à un mois et d'une amende de 200 à 3 000 francs. Pour les ouvriers la peine fut fixée à un emprisonnement d'un mois au moins et de trois mois au plus, et pour les chefs et meneurs de deux à cinq ans. Aucune modification ne fut apportée à la législation sur les coalitions pendant la Restauration et la monarchie de Juillet. Sous la république de 1848, la question revint devant l'assemblée législative. Après une longue discussion [1], le droit de coalition fut repoussé. Le concert, soit entre patrons, soit entre ouvriers, resta punissable;

1. Au cours de cette discussion, Bastiat combattit vigoureusement en faveur de la liberté de coalition. Voici quelques passages de son argumentation : « Quoi ! je suis en face d'un patron, nous débattons le prix ; celui qu'il m'offre ne me convient pas, je me retire, et vous dites que c'est moi qui porte atteinte à la liberté du patron parce que je nuis à son industrie ! Faites attention que ce que vous proclamez n'est pas autre chose que l'esclavage. Vous voulez que la loi intervienne, parce que c'est moi qui viole la propriete du patron ; ne voyez-vous pas, au contraire, que c'est le patron qui viole la mienne ? S'il fait intervenir la loi pour que sa volonté me soit imposée, où est la liberté, ou est l'égalité ? Vous dites que les ouvriers se font du tort à eux-mêmes en se coalisant. Je suis d'accord avec vous que, dans la plupart des cas, ils se nuisent à eux-mêmes. Mais c'est précisément pour cela que je voudrais qu'ils fussent libres, parce que la liberté leur apprendrait qu'ils se nuisent à eux-mêmes. Vous, vous en tirez cette conséquence qu'il faut que la loi les attache à l'atelier. C'est faire entrer la loi dans une voie bien large et bien dangereuse. Tous les jours vous accusez les socialistes de vouloir faire intervenir la loi en toutes choses, de vouloir effacer la responsabilité personnelle ; tous les jours vous vous plaignez de ce que partout ou il y a une souffrance, l'homme invoque la loi de l'État. Quant à moi, je ne veux pas que parce qu'un homme chôme et que par cela même il dévore une partie de ses économies, la loi puisse lui dire : Tu travailleras dans cet atelier, quoiqu'on ne t'offre pas le prix que tu demandes. »

la loi de 1849 ne différa du Code pénal qu'en ce que les patrons et les ouviers furent passibles de peines égales, à savoir, un emprisonnement de six jours à trois mois et une amende de 16 à 10,000 francs.

Le 6 novembre 1863, Napoléon III ouvrant la session législative annonça dans son discours le dépôt d'un projet de loi modifiant la loi sur les coalitions. Cette réforme n'était pas absolument une surprise. Déjà, pendant la session de 1863, l'opinion y avait été préparée. Un certain nombre de députés avaient présenté, sous la forme d'un amendement au projet d'adresse, une proposition tendant à l'abrogation de la loi sur les coalitions. Ils avaient été inspirés par les dépositions des ouvriers envoyés à Londres pour étudier l'exposition de 1862 qui, à leur retour, avaient formulé une série de revendications parmi lesquelles figurait le droit de coalition. Le projet du gouvernement fut mis en discussion et il devint, sauf de légères modifications, la loi du 25 mai 1864. En voici l'économie générale : en principe, la coalition simple, c'est-à-dire consistant en un concert pacifique entre des patrons ou des ouvriers, n'est pas de soi un fait illicite et condamnable. L'égalité des droits entre patrons et ouvriers est reconnue. Seules les coalitions violentes restent punissables. « Sera puni d'un emprisonnement de six jours à trois ans et d'une amende de 16 à 3 000 francs ou de l'une de ces peines seulement, quiconque, à l'aide de violences, voies de fait, menaces ou manœuvres franduleuses, aura amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir la cessation concertée de travail dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires, et de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail... Lorsque les faits punis par l'article précédent auront été commis par suite d'un plan concerté, les coupables pourront être mis sous la surveillance de la haute police pendant deux ans au moins et cinq ans au plus... Seront punis d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de 16 à 300 francs, ou de l'une de ces peines seulement, tous ouvriers, patrons et entrepreneurs d'ouvrage qui, à l'aide d'amendes, défenses, proscriptions, interdictions prononcées par suite d'un plan concerté, auront porté atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail. » Quatre années plus tard en 1868, était édictée une loi sur le droit de réunion, qui, bien qu'incomplète et restrictive, pouvait être regardée dans une certaine mesure comme le complément de la loi de 1864. Les dispositions de la loi de 1868 furent élargies et completées par la loi du 30 juin 1881. Enfin intervint en 1884 la loi sur les *syndicats* (voy. ce mot), qui peut être regardée comme l'étape la plus considérable qui ait été faite en France dans la voie de l'émancipation des classes ouvrières.

G. M.

COBDEN (Richard), 1804-1865; grand agitateur anglais; un des défenseurs les plus constants et les plus énergiques de la liberté commerciale en Angleterre.

Richard Cobden eut des débuts difficiles. Il dut travailler pour vivre et pour faire vivre les siens, car son père, fermier dans le Sussex, était mort ruiné. Mais son activité, son intelligence et sa probité, l'élevèrent peu à peu jusqu'à la fortune. Il devint un des grands fabricants de tissus de coton de Manchester. Quand il vit ses affaires prospères et qu'il se crut sûr de l'avenir, il consacra ses efforts à la propagation des idées libérales. Il entra avec une ardeur extrême dans la lutte qui s'engagea de 1838 à 1846 pour obtenir d'abord l'abrogation des droits de douane sur les blés qui constituaient un monopole au profit de quelques grands seigneurs, propriétaires de presque toute la surface de l'Angleterre, et ensuite pour assurer le triomphe définitif de la liberté commerciale dont Huskisson avait posé les bases en 1825.

Pendant qu'il s'occupait des affaires de son pays, il négligea les siennes et perdit, en quelques années, par suite de circonstances malheureuses ou par la mauvaise gestion de ses associés, tout le fruit de ses premiers travaux. Quand ses admirateurs et ses amis connurent ses embarras financiers, ils ouvrirent entre eux une souscription et réunirent un très gros capital. Ses établissements industriels furent liquidés; on acheta, pour la lui offrir, la petite maison où il était né et où son père était mort, et on lui assura une existence honorable.

Un jour, dans une réunion populaire, un homme grossier osa lui reprocher ce que le public avait fait pour lui. Cobden lui répondit par ces nobles paroles : « Cette maison, je la dois à la générosité de mes concitoyens. J'y suis né et j'y ai passé mon enfance; elle appartenait à mes ancêtres; mon père avait été forcé de la vendre. Grâce à la munificence de mes concitoyens, la voici de nouveau dans mes mains. J'ai pu rallumer le foyer paternel, au lieu même où s'est écoulée mon enfance. Aucun duc guerrier qui doit ses vastes domaines au vote du parlement impérial n'a un titre de propriété plus honorable que le mien. »

La carrière de Cobden, comme défenseur des plus nobles idées et des causes les plus justement populaires, a été si remplie qu'on

ne saurait la raconter, même sommairement, sans dépasser les bornes de cette notice. Mais il nous suffira, pour faire comprendre la valeur de l'homme, de parler des deux grands triomphes de sa vie, des deux grands actes qui illustrent sa mémoire : la Ligue contre les lois céréales et contre les monopoles du système protecteur, et la conclusion, à la suite de négociations d'un caractère très personnel et très étrange, du traité de commerce de 1860, entre la France et l'Angleterre.

Des hommes, peu connus en dehors du cercle de leurs relations d'intimité ou d'affaires, s'étaient réunis en octobre 1838 au nombre de sept, pour chercher en commun le moyen de renverser le monopole des propriétaires de terres à blé par les voies légales, et pour accomplir, comme l'a dit Bastiat, « sans troubles, sans effusion de sang, par la seule puissance de l'opinion, une révolution aussi profonde, plus profonde peut-être, que celle qu'ont opérée nos pères en 1789. »

De cette réunion est sortie la Ligue contre les lois sur les blés, contre les *corn-laws*, contre les *lois-céréales*, selon l'heureuse traduction de Bastiat. La Ligue, à peine créée, s'étend à des milliers d'adhérents. Elle n'attend pas qu'on vienne à elle ; elle se porte partout au-devant de ceux dont elle a pris la cause en mains. Elle ouvre de tous les côtés des écoles de liberté; ce sont des *meetings* dans de grandes salles, en plein vent ou sous des hangars et partout, pour entendre la voix de la Ligue, se pressent des milliers d'auditeurs; c'est comme une université mouvante, qui fait, sur tous les points de l'Angleterre, l'éducation de ceux qui affluent à ses leçons, petites gens et grands industriels, cultivateurs et fermiers, ceux-là mêmes auxquels on osait dire qu'ils étaient protégés par les lois-céréales.

Cobden est son orateur; il est partout où l'on agite; il est l'agitateur par excellence. Il personnifie la Ligue. Sa figure est celle d'un vrai Normand; il a de la finesse dans les traits; son regard est scrutateur et doux; son maintien est timide et cependant tout son air respire l'assurance et la force. Il n'a pas la belle langue de John Bright, ni sa voix mélodieuse, ni cette puissance aisée, qui en ont fait le plus grand orateur de son temps; mais il va plus au fait; il saisit mieux son homme, le prend plus vite et le pêche, pour ainsi dire, le ramassant, sans qu'il puisse s'en défendre, dans son filet. C'est bien un grand pêcheur d'hommes. Quoi de plus simple, de plus grand, et en même temps de plus touchant que la scène où Cobden s'empare de Bright et l'entraîne, tout ému, dans cette noble lutte où les deux amis devaient combattre ensemble avec tant de gloire, et sans avoir un seul instant désespéré du succès! C'est Bright lui-même qui l'a racontée.

Il venait de perdre sa femme :

« J'étais alors, dit-il, à Leamington, et le jour où Cobden vint me voir, car il se trouvait en visite chez ses parents, j'étais plongé dans une tristesse qui était presque désespérée; la lumière et le soleil de ma maison s'étaient éteints. Tout ce qui restait de ma jeune femme sur la terre, excepté la mémoire d'une vie sainte et d'un bonheur trop court, était étendu froid et immobile dans la chambre au-dessus de nous. M. Cobden venait me voir comme un ami et m'adressa, comme vous pouvez l'imaginer, des paroles de sympathie. Après quelque temps, il leva les yeux et me dit : Il y a, à cette heure, en Angleterre, des milliers de maisons où des mères, des enfants meurent de faim. Eh bien! quand le premier paroxysme de votre douleur sera passé, je vous conseille de venir avec moi, et nous ne nous reposerons que lorsque la *loi-céréale* sera abolie. J'entendis son appel. Je savais que la description de l'état où se trouvaient des milliers de malheureux n'était pas exagérée. Je sentis dans ma conscience que c'était une œuvre que quelqu'un devait accomplir; je répondis à sa demande et depuis ce jour nous ne cessâmes de faire des efforts pour exécuter la résolution que nous avions prise. »

Cobden a dû son succès, d'abord à sa ténacité naturelle, à la force avec laquelle il a su concentrer dans une seule idée toute l'activité de son esprit, toute l'émotion de son cœur, toute l'énergie de sa volonté, et aussi à la façon dont il savait s'emparer de ceux qui l'écoutaient, leur imposant à eux-mêmes une idée qui devenait à leur tour leur idée fixe, et faisant de ceux qu'il avait entraînés, des recruteurs nouveaux pour de nouveaux adhérents. Du premier coup il brise les cadres des vieux partis dans lesquels les Anglais s'enrégimentaient jusque-là. Il n'y a pour lui, ni tories, ni whigs, ni radicaux. Il traite avec la même violence et le même mépris les ducs de Wellington et de Buckingham, chefs des vieux tories, sir Robert Peel, chef des nouveaux tories, lord John Russell, chef des whigs et le vieux Roebuk, chef des radicaux.

Il attaque un jour, en plein parlement, sir Robert Peel avec tant de force que Robert Peel se lève tremblant de rage et l'accuse de provoquer à son assassinat.

Quand lord John Russel adhère aux prin-

cipes de la Ligue par une lettre fameuse, il ne trouve qu'un mot de mépris pour parler de cette conversion : « La lettre d'Edimbourg a transformé lord John de l'homme le plus obscur du royaume en l'homme le plus populaire et le plus en vue. »

Il traite Wellington de vieillard imbécile et la Chambre des communes de « dégoûtante ».

« Qu'est-ce que le monopole du pain? c'est la disette du pain. Vous êtes surpris d'apprendre que la législation de ce pays, à ce sujet, n'a pas d'autre objet que de produire la plus grande disette de pain qui se puisse supporter? Et cependant ce n'est pas autre chose. (Écoutez! écoutez!) La législation ne peut atteindre le but qu'elle poursuit que par la disette. Ne vous semble-t-il pas que c'est assez clair? Quelle chose dégoûtante de voir la Chambre des communes! je dis dégoûtante ici; ailleurs, le mot ne serait pas parlementaire. Mon ami le capitaine Bernal, leur a dit le mot en face, mais rappelé à l'ordre par le président, il a dû s'excuser et retirer l'expression. Mais allez, comme je l'ai fait, d'abord à la barre de la Chambre des lords et puis à la Chambre des communes, et vous verrez que le fond de leurs discours c'est : fermage! fermage! fermage! cherté! cherté! cherté! fermage! fermage! fermage! (Rires et applaudissements.) Qu'est-ce que cela signifie? »

« Voilà une collection de grands seigneurs, de dignes gentilshommes assurément, et faisant figure sur les coussins de la Chambre des lords, mais du reste, ne dépassant guère le niveau de l'intelligence ordinaire et fort peu au-dessus de la médiocrité, selon ce que j'en puis savoir, en vertu et en connaissances. Mais enfin les voilà. Et qui sont-ils? — des marchands de blé et de viande. — (Bruyants applaudissements.)

La conversion de Robert Peel finit pourtant pas l'attendrir. « Ma conviction, a-t-il écrit un jour après le triomphe de ses idées, c'est qu'en théorie, Peel a toujours été libre échangiste, mais il ne pensait pas que le libre échange absolu fût au nombre des mesures pratiques qu'on pouvait proposer à la Chambre des communes. C'était pour lui une question de calcul de voix. Il était attelé à une majorité d'animaux inférieurs; il devait suivre leur allure et non la sienne. »

Robert Peel de son côté ne lui tint pas longtemps rigueur, et il lui rendit le plus éclatant hommage en pleine Chambre des communes dans la soirée du 26 juin 1846.

L'abolition des lois-céréales avait été votée quelques jours auparavant par la Chambre des communes et la résolution des communes venait d'être sanctionnée par la Chambre des lords; mais le jour où l'on apprit le consentement de la Chambre des lords, sir Robert Peel était mis en minorité sur la question irlandaise. Il descendit du pouvoir; en adressant le même soir ses adieux aux représentants du pays, il leur rappela le vote fameux qu'ils avaient émis sur les lois-céréales :

« Le mérite de ces mesures, dit-il, je le déclare en m'adressant aux honorables membres de l'opposition comme à nous-mêmes, ce mérite n'appartient exclusivement à aucun parti. Il s'est produit entre les partis une sorte de fusion sous l'influence du gouvernement, et cette fusion a eu pour conséquence le succès définitif. Mais le nom qui doit être et qui sera certainement associé à ces mesures, c'est celui d'un homme, dont les motifs ont été les plus désintéressés et les plus purs, qui, avec une infatigable énergie et en faisant appel à la raison publique, a démontré leur nécessité par une éloquence d'autant plus admirable qu'elle était simple et sans ornement : c'est le nom de Richard Cobden. »

C'était bien en effet Cobden qui avait triomphé, et le soir du vote il avait pu écrire à sa femme : « Ma chère Kate, hurrah! hurrah! Le bill des blés a passé, et maintenant mon ouvrage est achevé. »

Il faut lire dans l'histoire de la Ligue les discours entraînants du grand orateur; nous ne pouvons même pas les énumérer; nous citerons cependant, pour donner une faible idée de la forme et de la force de son argumentation, quelques passages tirés d'une de ses plus belles et plus émouvantes improvisations, de son discours sur l'émigration prononcé sur le théâtre de Drury-Lane à Londres, le 30 mars 1843 :

« ...Ne vaut-il pas mieux que l'Angleterre conserve ses enfants pour l'enrichir et la défendre plutôt que de les expatrier? Mais on dit : « Ces pauvres tisserands (tant on a de sympathie pour les pauvres tisserands), certainement il faut les renvoyer. » Mais qu'en pensent les tisserands eux-mêmes? Voici M. Symons, commissaire intelligent, qui a été chargé de faire une enquête sur la condition des ouvriers. Il rapporte leur avoir fréquemment demandé s'ils étaient favorables au système de l'émigration et qu'ils ont constamment répondu : « Il serait bien plus simple et bien plus raisonnable de porter les aliments vers nous, que de nous porter vers les aliments. » Car pourquoi expatrier le peuple? quel est le but de cette mesure? c'est littéralement pour le nourrir; il n'y a pas d'autre raison de le jeter sur des plages

étrangères... Je n'ai aucune objection à faire contre l'émigration volontaire; mais l'émigration, lorsqu'elle provient de la nécessité de fuir *la famine légale*, c'est de la déportation et pas autre chose. (Bruyantes acclamations.) Rendez au peuple de ce pays le droit d'échanger le fruit de ses labeurs contre du blé étranger, et il n'y a pas en Angleterre un homme, une femme ou un enfant qui ne puisse pourvoir à sa subsistance, et jouir d'autant de bonheur sur sa terre natale, qu'il en pourrait trouver dans tout autre pays sur toute la surface de la terre. »

Après avoir triomphé de tous ses adversaires et de tous les obstacles, la Ligue contre les lois-céréales, qui avait lutté pied à pied pendant huit années et qui avait fini par obtenir de la loi la consécration du principe de la liberté des échanges, prit la résolution de se dissoudre. Néanmoins les membres qui l'avaient formée et illustrée ne crurent pas leur rôle fini; ils ne ralentirent pas leur activité et se donnèrent une nouvelle tâche. Ils formèrent un nouveau programme, programme de paix et de non-intervention dans les affaires du continent. La paix était pour eux la conséquence nécessaire du développement des relations commerciales des peuples. Cobden se dévoua à la défense de ce second programme avec autant d'énergie qu'à celle du premier, et les congrès de la paix n'eurent pas d'orateur plus fidèle ni plus écouté que lui. Il ne craignit pas de se mettre, en faisant cette propagande, en travers de tous les entraînements d'un patriotisme surexcité. Lord Palmerston, le représentant des vieux préjugés de la vieille Angleterre, était, en 1854, le chef du cabinet. Sa politique étrangère était toujours active et souvent agressive. Il se souciait fort peu des congrès de la paix, et disait à la veille de la guerre de Crimée; « La nation anglaise est unanime sur cette question; je dis unanime, car je ne puis compter pour quelque chose Cobden, Bright et Cie. »

Aux élections générales de 1857, les électeurs, si fidèles jusque là aux grands défenseurs de la cause populaire, ne renvoyèrent au parlement ni Cobden, ni Bright, ni Milner Gibson. Cet échec causa une consternation véritable parmi leurs amis : c'était une déroute pour l'école de Manchester. Pendant deux années de suite Cobden se trouva hors de la Chambre des communes; les électeurs ne lui en rouvrirent les portes qu'en 1859, par une élection partielle à Rochdale. Bright y était rentré avant lui.

Le temps approchait où Cobden allait rendre un nouveau service à son pays. Les chambres françaises étaient toujours restées dévouées au système protecteur, et il n'y avait aucune chance de leur faire accepter en 1860 plus que dans les années précédentes le vote d'une loi intérieure quelconque accordant aux consommateurs un abaissement sérieux dans le tarif des droits de douanes. Cependant la constitution donnait à l'empereur Napoléon III le pouvoir de signer des traités avec les nations étrangères, sans qu'il lui fût imposé de les faire ratifier par une loi. Michel Chevalier comprit que, dans cet état de choses, il devait tourner tous ses efforts du côté de l'empereur; c'était lui, ce n'était pas l'opinion publique qu'il était nécessaire de convertir aux idées libérales. On sait quel fut le succès de cette tentative. L'empereur, M. Rouher, M. Baroche et M. de Persigny, consentirent à ouvrir secrètement des négociations avec l'Angleterre. L'affaire fut menée comme une conspiration, ce qui d'ailleurs n'était pas pour déplaire à Napoléon III.

Michel Chevalier se mit immédiatement en rapport avec Cobden. C'était bien contraire aux principes de Cobden que de réaliser la liberté commerciale par un traité. Il avait affirmé cent fois qu'une nation, quand elle abaissait les droits de douanes, le faisait à son profit, que par cet abaissement elle se faisait du bien à elle-même, puisqu'elle se donnait la possibilité d'acheter à meilleur compte ce dont elle avait besoin. La doctrine de la réciprocité est l'antipode de la doctrine économique.

Mais Cobden vit de tels avantages de fait et de propagande dans la modification qu'un traité de commerce pourrait réaliser dans le système français, qu'il consentit à être un des ouvriers de l'œuvre de Michel Chevalier. Après s'être mis d'accord avec M. Gladstone, il se rendit à Paris et y arriva le 18 octobre 1859; il eut presque immédiatement une entrevue avec l'empereur. La négociation se poursuivit très secrètement, avec continuité mais non sans difficulté, jusqu'au 6 janvier 1860. Ce jour-là l'empereur fit paraître au *Moniteur* une lettre à M. Fould, dans laquelle il annonçait, en termes vagues mais très vite compris par les intéressés, le changement qui se préparait. Quelques ministres avaient bien fait une opposition, demandant une enquête, ce qui, en donnant de la publicité aux négociations, en aurait rendu le succès impossible. Mais M. Rouher l'avait dit à Cobden, « Il n'y a qu'un homme dans le gouvernement, l'empereur, — qu'une volonté, la sienne. » Or l'empereur voulait qu'on en finît au plus vite et le traité fut signé.

Le 10 février 1860, lord John Russell le déposa sur le bureau de la Chambre des com-

munes. Dans un discours qu'on n'a pas oublié, M. Gladstone en exposa les détails. Il rendit une éclatante justice à Cobden et son hommage est un digne pendant à celui que Robert Peel lui avait rendu en 1846. « C'est un rare privilège, dit-il, pour un homme qui a rendu, il y a quatorze ans, un service signalé à sa patrie, de pouvoir lui en rendre un nouveau aussi grand et aussi mémorable. » Lord Palmerston lui offrit, au nom de la reine, de l'élever à la dignité de baronnet; mais Cobden refusa cet honneur. La seule récompense que j'ambitionne, répondit-il, c'est d'être le témoin du développement des relations des deux grands pays voisins, dont les rapports sont devenus plus intimes par le traité de commerce. »

La santé de Cobden était ébranlée; mais le but de sa vie était atteint. Il vécut encore cinq années. Le 21 mars 1865, il voulut aller à Londres pour prendre part à la discussion sur les fortifications du Canada; mais il ne put se rendre à la Chambre des communes; la maladie le terrassait. Une attaque d'asthme suivie d'une bronchite l'enleva à ses amis, à ses admirateurs, à son pays le 2 avril 1865. Il lui manquait deux mois pour atteindre sa soixante et unième année. Cobden a publié plusieurs brochures politiques; les plus connues sont celles qui ont pour titre *1792 et 1858 en trois lettres* et *Les trois paniques.*

Elles ont été réunies en un volume publié, avec une notice très interressante de Sir Louis Mallet, sous le titre de *Cobden's political writings.* — 1878. Ses principaux discours ont été publiés par John Bright et Thorold Rogers sous le titre de *Speeches on questions of public policy*, 1880. — Mme Salis-Schwabe a fait paraître des notes et souvenirs sur Cobden avec un grand nombre de lettres de lui. Richard Gowing en Angleterre et Joseph Garnier en France ont écrit de courtes notices sur sa vie; mais les deux ouvrages capitaux sur Cobden sont le livre de Fred. Bastiat intitulé, *Cobden et la ligue* et la *Vie de Richard Cobden* par John Morley, dont Mlle Sophie Raffalovich a donné une traduction en français en 1885.

Le *Cobden club*, fondé en son honneur, continue sa propagande en faveur de la liberté commerciale et de la paix.

Léon Say.

CŒUR (JACQUES). — On sait peu de chose de l'origine, de la naissance et des premières années de Jacques Cœur. Il appartient à cette race d'hommes qui se servent à eux-mêmes d'aïeux et dont on dit justement qu'ils sont fils de leurs œuvres : hommes de génie, qui surgissent soudain de familles obscures, brillent un temps d'un vif éclat et s'éteignent, laissant après eux des descendants presque aussi ignorés qu'étaient leurs ancêtres.

Son nom était Cuer ou Cueur. L'orthographe moderne en a fait Cœur et la postérité Jacques Cœur. Il naquit probablement à Bourges, bien que Montpellier l'ait revendiqué pour un de ses enfants; on ne sait pas au juste en quelle année; mais il se maria en 1418 : cela fixe la date de sa naissance entre 1390 et 1400. En 1420, on le voit impliqué, avec un nommé Ravant le Danois, dans un procès de faux monnayage. Mais il n'était que commis et se croyait probablement couvert par les ordres et l'autorité de son patron. La condamnation fut légère.

Après cet incident, une éclipse de douze années. En 1432, un écuyer du duc de Bourgogne le rencontre à Damas, en Syrie, achetant des épices et autres denrées, et attendant la « galée de Narbonne, qui était allée en Alexandrie et devait revenir à Baruth ». La même année, il établit à Montpellier le centre de ses opérations avec le Levant; en 1435, il est nommé maître des monnaies à Bourges, et en 1436, à Paris; enfin, en 1438, il est argentier du roi. A ce moment, il tient réunis entre ses mains tous les instruments nécessaires de succès et il s'en sert pour édifier en moins de quinze ans une fortune prodigieuse, l'une des plus considérables de l'État.

Le maître des monnaies de Paris et de Bourges, les deux plus grandes villes du royaume, allait, sous un roi réformateur, être forcément un personnage. Les monnaies au sceau de France se trouvaient dans une condition pitoyable. Une fabrication défectueuse et des altérations successives les avaient partout décriées, et les Anglais, maîtres de la plus grande partie du territoire, avaient soin, sur les frontières des pays d'obéissance du roi, de faire circuler des pièces de bon aloi, « au fin », comme on disait alors, et d'une valeur intrinsèque toujours égale à leur valeur nominale. Cela jetait le discrédit sur les autres et entravait les transactions. Charles VII, que ses contemporains surnommaient avec raison le *Bien servi*, avait su trouver l'homme qu'il lui fallait. Vraisemblablement, Jacques Cœur prit part à toutes les ordonnances promulguées de 1435 à 1451. Ce fut lui qui ferma la plupart des ateliers privés, et rétablit dans ceux de la Couronne une fabrication loyale des monnaies; qui réglementa les opérations de change; qui substitua à toutes les anciennes unités monétaires le sol et la livre, dont la valeur fut exactement fixée; qui interdit l'exportation des monnaies nouvelles hors

de certaines circoncriptions déterminées, et contribua enfin à rendre au commerce une sécurité depuis longtemps inconnue.

La fonction d'argentier était d'apparence plus modeste. Elle donnait au titulaire non pas, comme on l'a prétendu, la direction des finances du royaume, mais simplement le maniement d'une certaine somme affectée aux dépenses de la maison du roi, à charge d'en relater l'emploi à la chambre des comptes. Le traitement était modique : quatre ou cinq cents livres, au maximum vingt mille francs de nos jours. Mais l'argentier vivait dans le commerce quotidien du roi et des seigneurs; il savait les nouvelles de la cour, il en connaissait les misères et les besoins; il rendait à chacun de menus services et obtenait en échange de menues faveurs. Et quand cet argentier s'appelait Jacques Cœur les services qu'il pouvait rendre étaient immenses et immenses les faveurs auxquelles il pouvait prétendre.

C'est qu'en effet Jacques Cœur, non pas le chef des monnaies et l'argentier, mais le négociant de Montpellier, l'armateur et le trafiquant dans les pays du Levant, était simplement en train de révolutionner notre commerce et de prendre, en matière de finances, une situation que personne n'avait possédée avant lui et que sa mort devait longtemps laisser vacante.

La France était alors sous ces rapports tributaire de l'Italie. Venise, Florence et Gênes exploitaient presque seules les côtes si riches de la Méditerranée; elles avaient et gardaient jalousement le monopole des échanges entre l'Europe et le pays des épices, des soies et des perles. Florence fabriquait des draps estimés, qu'elle allait troquer contre les produits exotiques; elle avait presque partout des comptoirs. Gênes lui faisait concurrence avec ses lainages, ses cotons et ses maroquins; elle fondait des établissements à Phocée, renommée pour son alun, à Galate, au Pirée et à Caffa. Venise était des trois la plus entreprenante et la plus puissante. Chaque année, elle armait sept escadres, chacune de huit à dix navires, qui partaient pour la Roumanie, Trébizonde, Chypre, l'Arménie, la Syrie, la Barbarie, l'Egypte, l'Angleterre et la Flandre. Des nobles les commandaient : c'étaient les rois marchands dont parle Shakespeare. Ils lui rapportaient les marchandises de ces pays divers : « La richesse de Venise, dit Shylock, est fondée sur l'abord de toutes les nations. » Venise voulait, pour des raisons faciles à comprendre, que les échanges se fissent chez elle et, autant que possible, qu'ils se fissent en nature. Elle y attachait une telle importance qu'un décret de 1272 interdisait l'importation sur son territoire de monnaies d'or et d'argent, sous peine de la perte du quart. En vue de favoriser les entreprises commerciales, toutes trois encore avaient fondé des maisons de change ou de banque. Florence avait sa banque; Venise avait la sienne depuis le XIIe siècle. En 1246, le pape Innocent IV avait pu y déposer 2500 marcs pour être payés à un bourgeois de Francfort; Gênes enfin avait son Office de Saint-Georges, réunion des principales fermes des impôts, qui prospéra au point d'acheter à la République les riches colonies de Famagouste, dans l'île de Chypre, de Caffa et de Corse. Marchands et banquiers faisaient déjà les opérations les plus hardies et les plus fructueuses. Depuis eux, nous n'avons presque rien inventé : ils connaisaient les marchés à terme; ils vendaient à date fixe des marchandises qu'il ne possèdaient pas encore, se réservant le droit de se dégager en payant des différences.

A ces succès de l'Italie la France n'avait rien à opposer. Marseille, où la population était aventureuse et habile et la noblesse autorisée et accoutumée, comme dans la péninsule, à faire toutes les opérations de commerce, Marseille dépendait encore du royaume de Provence au roi René. Nous n'avions que Narbonne, Aiguemortes, toutes deux d'une importance intermittente, et Montpellier. Montpellier était alors une ville de premier ordre. Elle comptait plus de 100,000 habitants. Elle était reliée à la mer par un étang et la petite rivière du Lez, à l'embouchure de laquelle était le port de Lattes. Elle attirait à ses foires les produits du Rouergue, de l'Auvergne, du Gévaudan, du Languedoc, notamment des draps dont les Italiens se montraient friands, en vue de leurs échanges. Elle avait, depuis 1254, un tribunal du *Petit Scel*, à juridiction étendue et à procédure expéditive et peu coûteuse; enfin elle tenait du pape Urbain V le privilège d'envoyer chaque année, sans encourir les censures écclésiastiques, un vaisseau commercer avec les infidèles, sous la seule condition que les marchandises appartinssent aux habitants de Montpellier et ne fussent d'ailleurs ni bois, ni fer, ni armes. De tant d'avantages, Montpellier cependant n'avait pas encore su tirer parti; elle ne pouvait, même de loin, rivaliser avec les cités italiennes. C'est alors que Jacques Cœur s'y établit pour faire le trafic avec le Levant.

Comment s'y prit-il pour réussir là où les autres avaient échoué, pour grandir là où ils avaient végété? Nous n'avons là-dessus, on l'imagine, aucune donnée positive. Il était d'une rare intelligence, audacieux, actif, très bien en cour; il jouissait de facultés

inusitées; il se faisait à propos conférer des privilèges. Il ne tarda pas à prendre une situation prépondérante, non pas seulement en France, mais en tous pays. Il faisait à lui seul autant d'affaires que tous ses concurrents d'Italie. Il entretenait des représentants dans diverses villes du royaume et, hors du royaume, dans toutes celles où pouvaient aborder ses navires. Il avait, dit-on, plus de trois cents *facteurs*. Désormais il était le prince des marchands, le grand capitaliste, le prêteur universel.

Il exploitait des mines d'argent, de plomb et de cuivre, situées entre Lyon et Tarare. Elles ne lui rapportaient guère, mais, en habile homme, il y faisait tout de même travailler; la crédulité du public le payait ailleurs de ce qu'il perdait ici. Enrichi et par les bontés du roi et par le succès de son industrie, il acquérait d'immenses propriétés foncières. Il bâtissait des hôtels et cette admirable sacristie de Bourges, où il inscrivait sa devise : *A vaillans cœurs, riens impossible.* Le roi l'avait de bonne heure anobli lui et les siens; il en profitait pour établir solidement ses enfants : l'un d'eux, Jean, occupait à vingt-cinq ans l'archevêché de Bourges, le premier siège de France.

Les seigneurs, grands et petits, étaient ses amis. Agnès Sorel en faisait son confident, et Charles son trésorier. Le modeste argentier, aux appointements de quatre cents livres, avait maintenant ses coffres pleins et savait les ouvrir quand la politique du roi l'exigeait. Plus d'usuriers, plus d'emprunts par delà les monts. En 1448, il fallait de l'argent pour chasser les Anglais de Normandie : le roi faisait un signe et Jacques Cœur lui apportait 200,000 écus (dix millions de francs). Son génie grandissait avec sa puissance. En 1448, on l'envoyait comme ambassadeur en Languedoc pour y demander un don gracieux (le Languedoc était un pays d'États) : il l'obtenait et les années suivantes il y retournait, toujours bien accueilli et toujours heureux. Enfin, on lui confiait en 1446 et 1447 des missions plus hautes et plus délicates près des papes (car il en existait trois à la fois); et partout le succès répondait à ses démarches.

Tant de richesses, d'honneurs et de puissance réelle chez un homme de rien (encore qu'on ne fût pas, comme on le fut plus tard, uniquement entiché de noblesse) soulevaient la jalousie et l'envie. Ses obligés étaient ses ennemis. Il avait trop de débiteurs pauvres d'argent et riches d'ingratitude et d'influence. Le plus grand de tous était le roi. Agnès Sorel étant morte presque subitement, aussitôt des bruits coururent qu'elle avait été empoisonnée, et que le coupable était Jacques Cœur. Un an et plus se passa; le roi lui faisait bonne figure et lui octroyait même de nouveaux dons. Un beau jour l'accusation se précisa. On l'arrêta; on saisit ses biens sur lesquels le roi préleva d'abord 100,000 écus pour les besoins de la guerre de l'Aquitaine. Puis on lui fit son procès.

Nous n'en dirons pas les détails. Il rappelle celui de Jeanne d'Arc. Il se peut, il est naturel que Jacques Cœur ait eu des moments d'ambition et de dureté, qu'il ait parfois pressuré les pauvres gens et tourné son influence au bien de ses propres affaires. Mais c'étaient là choses de son temps. La Hire était un brigand et Xaintrailles un égorgeur. Aussi n'osait-on formuler de si minces griefs. On cherchait des prétextes; on l'accusait d'avoir trafiqué de poisons, vendu des armes aux infidèles, exporté chez les Sarrasins des monnaies aux nobles fleurs de lys ; d'avoir prêté à usure, livré aux Turcs des esclaves convertis; gagné son bien des deniers du roi, etc., etc. Que les accusations fussent fausses, nul n'en doutait; mais l'opinion des juges était faite : le roi l'avait dictée. Le clergé, dont Jacques Cœur se réclamait comme ayant pris des lettres de tonsure (il avait voulu, en cas de danger, relever de la juridiction ecclésiastique), ne fut pas écouté. L'intervention du pape demeura inefficace. On le promena successivement de ville en ville, de septembre 1451 à juin 1453. Finalement, il fut condamné à faire publiquement amende honorable de ses prétendus crimes, à verser au roi 400,000 écus d'or et à être pour la vie banni du royaume.

Amende faite, argent versé, on le tenait encore en prison; cela dura trois ans. Un beau jour il s'évada, se dirigea vers la Provence et se réfugia chez les Cordeliers de Beaucaire. Leur couvent était lieu d'asile : ils refusèrent de le livrer; mais il y était étroitement surveillé. Un moine pourtant s'intéressa à lui; son neveu Jehan de Village, dont il avait fait la fortune, vint secrètement de Marseille avec une troupe de garçons déterminés. On l'enleva. De Tarascon il gagna Marseille, puis coup sur coup Nice, Pise et Rome, où Nicolas V l'accueillit avec une faveur marquée.

Le talent est roi partout. Un faux monnayeur, qui en France avait pu devenir maître des monnaies et argentier du roi, devint à Rome, une fois chassé de France, amiral. Nicolas V, son ami, étant mort, Calixte III son successeur lui fut plus favorable encore. L'Église préparait alors une croisade contre les Turcs, pour secourir Rhodes, Chio, Lesbos, Lemnos et autres îles de l'Archipel.

A l'expédition il fallait un chef énergique et habile, expert à entraîner les troupes et à décevoir les ennemis. Jacques Cœur était là, l'ancien compagnon de Dunois et de La Hire, le premier armateur de son temps, le grand maître du commerce d'Orient : on le choisit. Mais au bout de peu de temps, il tomba malade, et dut s'arrêter à Chio. Il y mourut le 25 novembre 1456, protestant de son innocence, bénissant sa patrie, pardonnant à son roi et priant Dieu de lui pardonner. C'était une ressemblance de plus avec une victime illustre et plus touchante : Jeanne d'Arc. Mais cette fois, il y avait quelque part, en France, un Dauphin, qui s'appela plus tard Louis XI et déjà se chargeait de les venger tous deux de l'ingratitude de son père.

Joseph Chailley.

Bibliographie.

[illegible] *VII*, [illegible]
[illegible]
[illegible]

COLBERT (Jean-Baptiste), ministre et secrétaire d'État, contrôleur général des finances sous Louis XIV, né à Reims, le 29 août 1619 et mort à Paris le 6 septembre 1683. Nous passons sur les détails de généalogie et même de biographie qui nous entraîneraient beaucoup trop loin, et qui sont partout, pour arriver à l'énumération et à l'appréciation rapide de ses idées et de ses actes économiques.

« Colbert, a dit M. Blanqui (*Histoire de l'Économie politique*), est le seul ministre qui ait eu un système arrêté, complet et conséquent dans toutes ses parties, et c'est l'honneur éternel de son nom qu'il l'ait fait triompher en dépit des obstacles de tout genre amoncelés sous ses pas. Quoique ce système soit loin d'être irréprochable dans toutes ses parties, il était un progrès immense au temps de son apparition, et nous n'avons rien eu depuis lors qui puisse lui être comparé en fait d'étendue et de profondeur. » Nous renvoyons pour cette notice aux deux substantiels chapitres que M. Blanqui consacre à Colbert, en mêlant seulement quelques réserves à son approbation apologétique.

Le besoin de rétablir l'ordre dans les finances a donné naissance aux essais d'amélioration exécutés par le ministre de Louis XIV. Il comprit que le plus sûr moyen et le plus durable était d'ouvrir à la production des voies plus fécondes. Il commença par replacer les taxes sur une base uniforme : hommage rendu aux vrais principes de l'économie politique. Sully, malgré sa haute raison et sa force de volonté, n'avait pu réussir à détruire une foule de taxes intérieures qui gênaient le commerce de province à province ; ses successeurs avaient multiplié ces taxes et en avaient rendu la perception odieuse et vexatoire, au point de décourager ou d'éloigner de France beaucoup de négociants. L'agriculture n'était pas moins frappée de stérilité. Au moment où le sévère ministre entrait en charge, beaucoup de terres demeuraient en friche, les bestiaux étaient abandonnés, et la France, depuis quelques années, se couvrait de vagabonds et de mendiants. On trouve une fidèle peinture de cet état de choses dans la requête présentée au roi, le 26 janvier 1654, par les six corps de marchands de la ville de Paris. L'édit de septembre 1664 réduisit les droits d'entrée et de sortie sur les marchandises à des proportions convenables et supprima les plus onéreux. Il conviait tous les marchands à faire connaître leurs besoins. Il accordait un million de livres par an pour le rétablissement des manufactures et l'augmentation de la navigation. Il reconnaissait comme « le moyen le plus essentiel pour le rétablissement du commerce, la diminution et le règlement des droits qui se lèvent sur toutes les marchandises, » et ordonnait que tous fussent réduits à un seul droit d'entrée et à un autre de sortie. En même temps Colbert défendait de saisir pour *fait de taille* les lits, habits, pain, chevaux et bœufs servant au labour, et les outils qui servent aux artisans et aux manœuvres à gagner leur vie. La réforme du cadastre, l'abolition ou la réduction de ces armées de receveurs de péage, qui arrêtaient les marchandises au passage, suivirent bientôt et annoncèrent d'autres réformes. L'institution du conseil de commerce, chargé d'exposer officiellement les besoins de l'industrie, était une garantie qu'elles ne s'arrêteraient pas à ces premières mesures. L'examen des charges vendues fit découvrir qu'il y avait alors en France plus de 45,000 familles employées à des fonctions auxquelles 6,000 auraient suffi. Des masses énormes de valeurs étaient ainsi absorbées chaque année au détriment des professions laborieuses, et Colbert en poursuivit impitoyablement la réduction. Le bail des droits de douane étant près d'expirer, Colbert saisit cette occasion pour en réviser le tarif. Ces tarifs étaient une ressource financière : le ministre s'engageant dans une voie où l'on ne devait plus s'arrêter désormais, voulut en faire un moyen de protection. La plupart des objets de fabrication étrangère furent frappés de droits qui devaient assurer aux marchandises françaises analogues le marché intérieur. En même temps, Colbert n'épargnait ni sacrifices ni encouragements pour développer dans notre pays l'esprit manu-

facturier. Il faisait venir du dehors les ouvriers les plus habiles en tout genre, et il assujettissait l'industrie à une discipline sévère, pour qu'elle ne s'endormît point sur la foi des tarifs. L'écrivain que nous avons cité remarque très bien que Colbert « était loin d'attacher aux tarifs de douane l'idée de protection exclusive et aveugle qu'on n'a cessé de leur attribuer depuis son ministère. » Cela est vrai : mais ces tarifs devaient engendrer des représailles, et apporter de sérieuses entraves au commerce, tout en encourageant les maufactures. Du moins, tous ses efforts tendirent-ils à en atténuer les effets désastreux. Ses instructions aux consuls et aux ambassadeurs témoignent vivement de ses préoccupations à cet égard. On en trouve la preuve dans les primes accordées à la navigation de la Baltique, dans la suppression du droit d'aubaine à Marseille, qui y attira une foule d'étrangers, et permit l'établissement de familles opulentes du Levant dans cette ville, où elles construisirent une grande quantité de navires. Dans l'édit du mois d'août 1669, il déclarait le commerce de mer compatible avec la noblesse. Il créait des entrepôts, et accordait enfin la faculté du transit par toute la France aux marchandises étrangères. Il mandait à M. de Sonzy de prendre bien garde de rien faire qui puisse troubler ni diminuer le commerce, de ne décider jamais rien sans avoir entendu les marchands. Il ajoutait : « Soyez plutôt un peu dupe avec eux que de gêner le commerce, parce que ce serait anéantir les produits. »

On a donc raison de distinguer Colbert et ce que l'on a nommé depuis le *colbertisme*. Si le grand ministre se montra, chose tout au moins excusable à l'époque, réglementaire à l'excès, s'il abusa de l'instrument protecteur qu'il venait de créer, en exagérant, dans le tarif de 1667, les mesures exclusives dirigées contre les manufactures étrangères par celui de 1664, du moins fut-il beaucoup plus libéral qu'on ne le suppose et qu'on ne le fut depuis. Lui-même annonçait dans son Mémoire au roi qu'il fallait « réduire les droits à la sortie sur les denrées, et sur les manufactures du royaume; diminuer aux entrées les droits sur tout ce qui sert aux fabriques. » Il avait pour but de faciliter les approvisionnements de la France en matières premières, et les relations de son commerce intérieur par l'abolition des barrières provinciales et par l'établissement de lignes de douanes à l'extrême frontière. Voilà une analogie aussi frappante qu'inattendue entre celui qu'on représente comme le type même de la prohibition presque autant que du protectionnisme, et Turgot, le ministre libéral. L'histoire nous permet donc de relever, à travers bien des différences, une sorte de concert de vues sur des points essentiels entre les intelligences les plus hautes et les plus diverses.

Il ne faudrait pas toutefois que le désir, à quelques égards justifié, d'établir la conformité des vues de Colbert avec la science économique, nous menât à altérer le vrai caractère du célèbre ministre. Nous nous bornons ici à protester contre l'exagération prohibitive que lui prêtent ses disciples attardés, dont il eût, dès le dix-septième siècle, désavoué l'esprit étroitement systématique. Colbert n'a eu d'ailleurs qu'un seul objet en vue, l'intérêt général, auquel il a tout sacrifié. On connaît ses erreurs et leurs tristes suites. La guerre de 1672 avec la Hollande fut le résultat de l'exclusion d'une foule de marchandises hollandaises. Sur son refus de les admettre, la France vit aussitôt frapper d'interdiction ses vins, ses eaux-de-vie, et les produits de ses manufactures; une pareille guerre de représailles commença dès lors avec l'Angleterre. La défense d'exporter les grains fut une cause de dépérissement de l'agriculture, dont l'état misérable fit un triste contraste avec la prospérité de l'industrie. Colbert partagea aussi les préjugés de son temps sur la population, dont l'abondance parut longtemps un signe nécessaire et une cause en tout cas de prospérité qu'il fallait encourager par des primes. C'est ainsi qu'il exempta de contributions tout chef de famille père de dix enfants.

Colbert fit de la France, non plus seulement une nation exclusivement agricole, mais un grand pays industriel, et l'on sait tout ce que ce dernier mot implique de progrès. En donnant à tous les citoyens la facilité de s'élever à la fortune par la seule influence du travail, il favorisa l'égalité et suscita à la propriété foncière une rivalité redoutable.

Nous indiquons ici surtout l'esprit des réformes de Colbert. Ce ministre qui se servit du seul principe complètement en vigueur à son époque, le principe d'autorité, en tira, avec des créations importantes et fécondes, quelques abus graves développés par le temps.

L'établissement d'une maison de refuge, à Paris, pour les pauvres, d'hôpitaux dans chaque ville et bourg, les ordonnances contre la mendicité, la fondation des premières maisons d'enfants-trouvés témoignent encore de son esprit réformateur et réglementaire. On le voit encourager avec une égale ardeur toutes les branches de la production. La déclaration du 25 janvier 1671 défendait de saisir les bestiaux du fermier; l'ordonnance de juillet 1656 prescrivait le dessèchement

des marais. Un arrêt du conseil du 17 octobre 1665, portant rétablissement des haras, jetait les bases de cette institution tout agricole. Enfin l'édit sur les eaux et forêts (1669), qui coûta huit années de travaux à Colbert, est devenu la base de notre code forestier.

Parmi les voies de communication qui lui sont dues, il faut citer le canal du Languedoc. Il projeta le canal de Bourgogne, et toutes ces lignes hardies si savamment tracées depuis sur la carte de notre pays. Ayant pour système de multiplier les transactions, il crée dans l'industrie les conseils de prud'hommes; pour le commerce, il publie successivement sa déclaration sur le fait et négoce de la lettre de change, et son immortelle ordonnance de mars 1673, notre premier code de commerce. Son ordonnance de la marine fixa pour la première fois, d'une manière précise, les règles essentielles du commerce maritime, qui reçut de lui l'impulsion et la vie. Les compagnies des deux Indes s'établirent sous ses auspices. Une colonie partie de la Rochelle alla peupler Cayenne, une autre prit possession du Canada, et jeta les fondements de Québec; une troisième s'établit à Madagascar. Le commerce du Levant fut ranimé, celui du Nord ouvert, celui des colonies étendu. La compagnie du Sénégal, d'abord organisée en monopole, vit bientôt son commerce tomber dans le domaine public. De nombreuses manufactures, la grande poste perfectionnée, la petite créée, la Marne creusée, Dunkerque rendu port franc, tant de travaux ininterrompus pendant vingt ans attestent la fécondité de cet esprit infatigable et de ce puissant organisateur. Nous résumerons notre appréciation et l'œuvre de ce grand homme, en disant que, né dans la classe laborieuse, il ne cessa jamais d'avoir en vue l'amélioration du sort du plus grand nombre, et qu'il fut l'ennemi résolu, impitoyable des privilèges qui ont plus d'une fois invoqué son nom. Il voulut faire servir le pouvoir au bien général, et imprima aux plus grandes créations un puissant caractère d'ensemble. Il déposa enfin dans son œuvre, conçue suivant la pensée et exécutée avec les moyens de la politique du siècle de Louis XIV, assez de germes de liberté pour n'être pas rendu personnellement responsable des excès prohibitionnistes et protectionnistes qui suivirent.

Les documents sur Colbert sont trop nombreux pour pouvoir être tous indiqués. Nous citerons seulement, entre autres, les *Considérations sur les finances de la France*, de Forbonnais; l'*Histoire financière*, de Bailly; le livre de M. de Montyon, intitulé : *Particularités sur les ministres des finances*; l'*Éloge*, de M. Necker, etc., etc.; avant tout, parmi les travaux récents, l'*Histoire de la vie et de l'administration de Colbert*, par M. P. Clément [V. Clément (Pierre)] et, depuis lors, les études de M. Alfred Neymark.

H. Baudrillart.

COLLECTIVISME. — Socialisme.

COLONIES.

SOMMAIRE

I. DÉFINITIONS. — ORIGINES. — VARIÉTÉS.

1. Définitions.

Il est difficile de donner, en quelques mots, une définition générale et suffisamment compréhensive des colonies. Nous allons voir en effet qu'il en existe de différentes sortes, et que leur nature varie (sans qu'il soit néanmoins possible d'apercevoir toujours nettement des relations de cause à effet), avec les motifs qui ont poussé les fondateurs à quitter leur pays d'origine, avec le but qu'ils se sont proposé, avec la terre où ils ont abordé, enfin avec les institutions qu'ils apportaient de leur mère patrie.

La colonie idéale, la colonie du type qu'ont connu les siècles précédents mais dont probablement les siècles à venir s'écarteront, pourrait se définir « un établissement fondé par les citoyens d'un pays, en dehors des limites actuelles de leur patrie, dans un territoire non encore approprié, et destiné dans leur pensée à devenir leur patrie nouvelle ». Mais bien des circonstances, qui n'empêchent pas l'établissement nouveau d'être une colonie, peuvent influer sur sa manière d'être, et rendre dès lors cette définition inexacte par quelque côté.

2. Origines.

Ces circonstances sont principalement de deux ordres. Elles tiennent aux causes qui ont amené les colons de leur patrie vers les pays nouveaux, et à la situation et à la condition de ces pays.

Pour qu'une population civilisée consente à quitter sa patrie, ses affections, le monde où elle se meut, la civilisation dont elle fait partie, il lui faut les motifs les plus pressants. Ordinairement son exode est dû à un changement profond, quelquefois même à un bouleversement dans la vie politique ou économique ou sociale de leur pays. Nous en donnerons quelques exemples.

La population est devenue trop dense pour un territoire trop étroit : c'est ce qui est advenu de nos jours chez certaines nations d'Europe (Grande-Bretagne, Allemagne).

Ou sur un territoire suffisant, une population, même restreinte, ne trouve pas à vivre et à se développer par suite d'un vice dans l'organisation sociale ou domestique ou dans la législation : tel est le cas de l'Irlande, avec son régime de la propriété foncière ; tel a été le cas de l'ancienne Rome, avec ses *latifundia*, que cultivait une population servile, réduisant au rôle de prolétaires une fraction importante de la population libre ; tel a été enfin, au XVIe siècle, le cas de l'Angleterre, quand, par suite de la substitution presque générale du pâturage au labourage, un nombre considérable de paysans, jadis fermiers ou cultivateurs, se sont trouvés sans emploi.

Ou une partie de la population ne peut se plier aux conditions nouvelles qui lui sont faites ; une révolution éclate et une classe de citoyens est opprimée, une secte religieuse est persécutée : c'est ce qui s'est produit, dans l'antiquité, chez certaines républiques grecques ; au XVIIe siècle, en Angleterre pour les quakers et en France pour les calvinistes ; au XVIIIe, pour les Loyalistes des États-Unis qui, après la proclamation de l'Indépendance, passèrent au Canada dans la province d'Ontario.

Ou, la société d'un pays étant définitivement organisée, les cadres en sont si solidement constitués et les portes si jalousement fermées, que les nouveaux venus n'y trouvent pas place ou n'y ont pas le rôle qui leur convient : tel a été le cas de l'ancienne société française ; la société hiérarchisée étant devenue, vers le XVIIe siècle, immuable et presque inaccessible, les caractères aventureux et surtout ambitieux sont allés fonder des colonies, essayant de constituer, sur une terre nouvelle, des sociétés à l'image de l'ancienne, dont ils seraient les guides et les chefs.

Ou enfin, une activité trop longtemps surexcitée, un enthousiasme religieux ou social trop violemment tendu, une soif d'action ou d'apostolat empêchent une partie de la population de rester fixée ou de revenir se fixer aux lieux de son établissement habituel : les Croisades, la guerre de Cent ans, les incessantes expéditions des Espagnols, ont, une fois terminées, rendu impossible à une large partie de la population la vie désormais pacifique et sédentaire et l'ont poussée aux aventures et aux entreprises lointaines.

De nos jours, et même chez certains peuples avant l'époque contemporaine, d'autres motifs encore ont agi : par exemple, l'abondance des capitaux, la nécessité de leur trouver un emploi fructueux ; une certaine ambition de vivre mieux et de faire fortune plus vite ; enfin, peut-être plutôt parmi les peuples que parmi les individus, un besoin d'expansion et une rivalité dans la conquête et la colonisation.

3. Variétés.

On comprend que les motifs si dissemblables qui poussent des classes d'habitants si différentes à quitter leur pays aient une influence marquée sur la nature de la colonie qu'ils fonderont. Les citoyens grecs, chassés par les révolutions définitivement triomphantes, s'en iront, sans que rien, que des souvenirs, ordinairement inoubliables, les rattache à leur patrie, et fonderont une colonie qu'on appelle en grec ἀποικία (habitation séparée). Les laboureurs anglais sans domaine à cultiver, les prolétaires romains sans propriété à exploiter, fonderont des colonies de défrichement appelées *coloniæ* ou *plantations*. Les capitalistes hollandais et les marchands portugais en quête d'emplois lucratifs pour leurs capitaux établiront ces postes que les Grecs appellaient, suivant les cas ou ἐπιτείχισμα (fortification faite par celui qui attaque) ou ἐμπορεῖον (marché). Les catholiques et hautains Espagnols chercheront des consciences à évangéliser et des peuples à exploiter ; les mécontents ou aventuriers français, des pays neufs, propices à la reconstruction de leur vieille société féodale ; etc. Ainsi chaque colonie se ressent du motif qui a chassé de la patrie ses fondateurs [1]. Mais leur instinctif penchant ou leur volonté réfléchie ne sont pas les seuls ni même les principaux

1. A ces variétés il conviendrait encore d'ajouter les colonies militaires de Rome et ces [illegible], qu'Athènes fondait chez les [illegible] vaincus. [illegible] à ses colons des territoires qu'ils cultivaient ou plus souvent faisaient cultiver par des fermiers choisis parmi les vaincus, eux-mêmes revenant à Athènes vivre des revenus [illegible] fermes, comme font aujourd'hui les *landlords* [illegible] [illegible]

éléments qui influent sur la nature de la colonie à fonder. Il faut encore examiner en quelle terre, parmi quels peuples et sous quel climat ils abordent.

C'est une terre ou complètement ou à peu près déserte : ils peuvent l'occuper sans difficulté et la mettre en valeur, et fondent alors la colonie proprement dite, celle qu'on peuple et qu'on cultive ; ou c'est une terre habitée par une population très nombreuse, civilisée, pourvue d'un gouvernement régulier et solide : ils seraient hors d'état de la dominer, sans un effort considérable, qui est interdit à des particuliers : ils y fondent de simples comptoirs de commerce, le long des côtes, sans pénétrer à l'intérieur ; ou enfin c'est une terre habitée par une population restreinte, peu avancée, ou divisée : ils prendront sur elle un ascendant définitif et la feront travailler à leur profit. D'autre part, cette terre peut être située sous des climats très différents ; les colons y peuvent ou non facilement vivre, travailler et se multiplier ; telles sont, s'il s'agit des colons européens, les régions comprises entre les Tropiques, ou situées au contraire entre chaque Tropique et le cercle polaire. Et ces circonstances exercent encore une influence décisive.

Il se peut que des laboureurs, en quête de terres à cultiver, abordent dans une région fort peuplée où il faudrait des commerçants et des capitalistes, ou au contraire que des colons d'humeur dominatrice et conquérante débarquent en un lieu désert : dans l'un et l'autre cas, à moins que ces colons ne soient des gens de génie qui se plient immédiatement à des nécessités nouvelles, leur entreprise échouera, et nous n'avons pas ici à en tenir compte : la société humaine les passe par profits et pertes, et d'autres viennent prendre leur place. Il nous faut supposer que ces colons vont au lieu qui leur convient, et c'est alors seulement que le motif de leur exode peut influer sur la nature de la colonie à fonder.

Dans ces conditions, en combinant ces motifs d'expatriation avec la nature du pays où ils colonisent, les hommes ne peuvent, on le voit, fonder que quatre espèce de colonies : 1° les colonies de peuplement, dans des territoires inhabités, sous un climat propre au développement de leur race ; 2° des colonies d'exploitation, dans des territoires habités par une population de qualité inférieure, dont le travail les enrichira ; 3° des colonies de plantation, dans des territoires peu habités, sous un climat médiocrement favorable à leur race, mais particulièrement fertile, où ils auront à importer la main-d'œuvre et les capitaux ; 4° des colonies de commerce ou comptoirs, ordinairement le long des côtes, en pays de population dense, mais de civilisation déjà avancée, où ils ne peuvent guère s'établir sans une entente avec les premiers occupants. Mais à vrai dire, cette dernière catégorie ne doit pas figurer parmi les colonies. Elle manque de tout ce qui caractérise l'entreprise coloniale : les colons ne se mêlent pas à la population indigène, n'ont sur elle aucune action, ne résident que juste le temps de s'enrichir et retournent dans leur patrie, sans cesse remplacés par des colons nouveaux animés des mêmes intentions et tenant la même conduite.

Maintenant si l'on remarque que la civilisation a pris naissance et s'est développée dans les pays voisins des Tropiques ; que ces pays ont été de bonne heure habités par des populations nombreuses ; que, peu favorables à notre race, — on le sait aujourd'hui seulement, — ils ont pourtant exercé, dès la première heure, une attraction puissante sur les peuples d'Europe, par les merveilles de leur sol, et les légendes plus merveilleuses encore qui avaient cours, on se rendra compte qu'historiquement la colonisation ait débuté par les colonies d'exploitation ; que les colonies de plantation aient été fondées un peu plus tard, et plus tard encore, et même assez récemment, les colonies de peuplement. Les colonies d'exploitation, on en trouve le type au Mexique et au Pérou (sous leur ancienne forme) ; les colonies de plantation, aux Antilles et dans la Lousiane ; les colonies de peuplement, dans l'Amérique du Nord et en Australie.

Aujourd'hui toutefois, ces distinctions n'ont plus absolument la même rigueur que jadis ; un grand nombre de colonies ont un caractère mixte : elles sont à la fois colonies de plantation et d'exploitation, colonies d'exploitation, de peuplement et de commerce. Des pays très fertiles, peu favorables à la population européenne et sans population indigène suffisante, type de la colonie de plantation, on n'en rencontrerait plus guère qu'en Afrique. Java, si fertile, est très peuplée ; Singapoure et les établissements des Détroits ont déjà une large population indigène, accrue toutefois par l'immigration chinoise. D'autre part, l'Inde anglaise, au début colonie de commerce, simple réunion de comptoirs, est, avec sa population prodigieuse, devenue, par le fait de la conquête intégrale, une colonie d'exploitation, et par sa fertilité une colonie de plantation, en même temps que l'activité britannique, son action constante sur les indigènes en ont fait, malgré la faible proportion de l'élément européen et son perpétuel renouvellement, un veritable foyer de colonisation.

Au surplus, à ces causes primordiales et permanentes qui agissent sur une entreprise coloniale pour y imprimer son caractère distinctif, il en faut ajouter une dernière : l'action, soit concomitante soit postérieure à la fondation, de la métropole et de son gouvernement, ordinairement assez jaloux de surveiller et d'utiliser à son profit cette œuvre de ses enfants.

II. LÉGITIMITÉ ET UTILITÉ DES COLONIES.

4. Utilité générale. — Position de la question.

C'est qu'en effet la métropole, — nous entendons par là la nation et le gouvernement de la métropole, — assiste rarement impassible aux œuvres de colonisation qu'entreprennent ses nationaux. En tant que nation, l'œuvre capitale, du point de vue de la civilisation, qui consiste à porter à des peuples nouveaux le bienfait des connaissances que d'autres nous ont léguées, ne saurait la laisser indifférente : sa gloire même y est intéressée, et c'est seulement aux heures de découragement, parmi des peuples lassés d'efforts altruistes, qu'on en peut contester la légitimité et la grandeur. En tant que gouvernement, justement préoccupé du développement de la richesse publique, elle ne peut davantage se détacher d'entreprises si considérables par leurs conséquences sur le commerce et l'industrie métrolipotaines.

Ce sont là des vérités pour nous évidentes. Elle ne le sont cependant pas pour tout le monde. Presque à toutes les époques, l'opinion des hommes les plus considérables s'est trouvée partagée sur ce sujet. Pour ne parler que de l'époque contemporaine, nous voyons J.-B. Say, Cobden, M. de Molinari et bien d'autres combattre les entreprises coloniales; Adam Smith, Stuart Mill, M. Leroy-Beaulieu et une légion d'esprits distingués les défendre. On en conteste la légitimité, les peuples colonisés et évangélisés ayant le plus souvent pâti des expériences qu'on a tentées sur eux; on en nie l'utilité, les pays qui les possèdent n'en retirant pas toujours les capitaux qu'ils y ont engagés. Sur la question de la légitimité nous nous expliquerons plus loin (V. Colonisation et, dans le présent article, § 10, *a*). Disons tout de suite quelques mots de l'utilité.

Cette question de l'utilité des colonies a, de nos jours, été rarement discutée comme il convient. Cela tient à beaucoup de raisons, mais entre autres, à deux raisons principales.

Le siècle qui finit a été un siècle de fer. Le XVIII[e] siècle nous avait bercés d'idées d'humanité et de large philosophie, et nous nous sommes éveillés avec la devise généreuse de la première République. Le XIX[e] a bouleversé toutes ces notions, et nous a ramenés à des conceptions infiniment moins nobles : l'oppression, l'égoïsme et l'envie ont remplacé la liberté et la fraternité. Aux ambitions, si larges qu'on peut les appeler universelles, qui se proposaient pour but le bonheur du genre humain ont succédé des ambitions étroites et particularistes qui se proposent le bonheur de chaque nation individuellement et même isolément : car ce bonheur, circonstance nouvelle, est fondé uniquement sur sa grandeur, et sa grandeur sur l'abaissement de ses rivales.

Il en résulte que pour juger de l'utilité des entreprises et notamment des entreprises coloniales, jamais plus on ne les envisage de ce point de vue élevé : ces entreprises sont-elles utiles à l'humanité? Adam Smith, par exemple, et de nos jours, rare exception, M. Leroy-Beaulieu, recherchent quelle heureuse influence la fondation de colonies peut exercer sur le bien-être général. Adam Smith démontre que la vie en devient partout plus facile, même dans les contrées qui ne se sont en rien associées aux efforts de la colonisation, et il s'applaudit de ce résultat : c'est un progrès de l'espèce humaine. M. Leroy-Beaulieu estime que le bon marché des matières premières exotiques, utiles et même aujourd'hui indispensables à l'industrie, est une conséquence du développement des colonies, et que ce bon marché agit à peu près de la même façon que le perfectionnement de l'outillage ou l'invention d'une machine qui économise la main-d'œuvre; l'effet en est général, universel; et à son tour il s'en réjouit. Mais nos théoriciens — car c'est eux seuls qu'il faut incriminer, les gouvernants sont excusables — nos théoriciens modernes envisagent les choses d'un autre point de vue. Ils ne veulent pas, comme ils disent, être dupes; du moins faudrait-il ne pas être complices. Le bonheur de l'humanité? fadaise. Le bien-être universel? niaiserie; *struggle for life*, — *beati possidentes* : voilà leurs devises. Combien cette entreprise rapportera-t-elle à notre pays : voila leur unique souci.

Ce que ces sortes d'entreprise rapportent, peuvent rapporter à un pays si elles sont bien gérées, nous le montrerons un peu plus loin. Ces bénéfices, de divers ordres, sont considérables; mais il est une raison — la seconde de celles que nous signalions plus haut — pour laquelle les adversaires des colonies doivent forcément demeurer aveugles et ne pas les voir : cette raison, très universelle encore, c'est que la vie des hommes est brève.

Une entreprise coloniale (quand il s'agit vraiment d'une colonie et non d'un comptoir, dont la prospérité ne saurait en général durer des siècles, pas plus que ne dure celle d'une maison de commerce ordinaire), une

entreprise coloniale est une opération de très longue durée. A moins d'un succès exceptionnel, il faut bien des années avant qu'elle soit en état de marcher seule, puis de grandir, de se fortifier et de s'épanouir dans le libre développement de sa force et de son activité. « Il en est, a dit Bacon, d'une colonie comme d'un bois qu'on plante : on ne doit pas espérer d'en tirer aucun profit avant une vingtaine d'années ni de grands profits avant un temps beaucoup plus long ». En consultant l'histoire, on voit, que sauf des cas extraordinaires, il faut 50, 75, 100 ans pour que l'on commence à récolter ce qu'on a semé. Or, presque toujours ces entreprises ont débuté par rencontrer des oppositions vivaces; elles ont grandi parmi les critiques des uns et les angoisses des autres. On est à la fois très inquiet de leur avenir et très sévère dans le jugement qu'on en portera. Il faudrait des résultats immédiats et grandioses pour ramener les opposants. Quand il se conclut, dans le monde, un mariage anormal, la naissance d'un enfant et quelques menus succès produisent un apaisement soudain ; les colonies elles, à l'ordinaire, n'ont d'enfants, c'est-à-dire ne distribuent de dividendes au plus tôt que passé la cinquantaine. Il en résulte que ceux qui, au début même les ont critiquées, sont en droit, jusqu'à la tombe, de maintenir leurs critiques. Ils ne songent pas à ce qui adviendra après eux; ils mesurent à eux-mêmes la vie et les progrès d'une colonie et d'une nation ; aussi une et parfois deux générations poursuivent de leurs sarcasmes injustes la colonie et ses partisans. Ils meurent, et le silence se fait. La colonie commence à prospérer, toujours moins, bien entendu, qu'il n'eût fallu pour satisfaire ses détracteurs. Quand elle atteint sa plus haute fortune, ceux qui l'ont si fort combattue ne sont plus là pour faire amende honorable; la génération première ne critique plus, mais la génération nouvelle ne songe pas à louer un état de choses qui lui paraît tout naturel. Et toutefois, quand se lance une nouvelle entreprise coloniale, elle se montre à son tour avare d'encouragement et prodigue de blâme. L'expérience passée n'a servi à rien. L'utilité des colonies est de nouveau — et cela à toutes les époques — remise en question.

5 Utilité particulière pour la métropole

Quels sont donc les avantages des colonies, non plus maintenant pour le genre humain, mais pour la nation qui a l'initiative, supporte les dépenses et court les hasards de ce genre d'entreprises ?

Ces avantages sont de divers ordres : ils sont d'ordre matériel et d'ordre moral et politique ; il est difficile — plus difficile qu'on ne peut le croire à première vue — de dire lesquels sont le plus importants; comme aussi il est difficile de dire, parmi les avantages purement matériels, lesquels sont le plus assurés et le plus enviables.

a. Avantages d'ordre matériel. — Il est dans l'ordre matériel deux sortes de bénéfices que la possession de colonies semble devoir tout d'abord assurer à la métropole : le premier, c'est de la soulager, s'il y a lieu, d'un excès de population ; le second, c'est de lui offrir un marché pour ses produits nationaux en même temps que d'en faire un des marchés des produits coloniaux. Et l'une et l'autre prétention sont vraies, mais toutes deux appellent certaines restrictions et certaines observations.

On a cru que la possession de colonies nationales serait un stimulant pour l'émigration et qu'en offrant ainsi un exutoire facile au trop-plein de la population, elle pouvait aider à ramener cette population à un chiffre désormais modéré. Il ne fait pas doute que, quand le bateau, chargé de deux mille émigrants, quitte le port et que pareille opération se répète deux, trois, quatre fois par mois, il y a de ce fait un soulagement momentané. Mais d'abord, l'émigration n'a pas besoin nécessairement de colonies, ensuite — et cela sera établi au mot *émigration* — le soulagement qu'elle procure n'est que momentané. Bientôt la population augmente de nouveau et d'autant plus vite qu'il s'est produit des vides plus considérables. Ce n'est pas à l'émigration (V. Cliffe Leslie et Cobden), c'est à la prévoyance (V. Malthus) qu'il faut demander de proportionner le chiffre de la population à l'étendue des ressources d'un pays.

Pour ce qui est de l'importance du commerce qui s'établit entre la métropole et ses colonies, rien n'est plus assuré. Dans un discours célèbre, prononcé devant la chambre des communes sur la *Conciliation avec l'Amérique*, Burke en a donné une preuve mémorable. « Le lord chancelier Bathurst, que j'ai en face de moi, disait-il en substance, est né en 1707, et nous voici en 1775. Eh bien, en 1775, le seul commerce que nous entretenons avec nos colonies d'Amérique est aussi important que tout le commerce que nous faisions en 1707 avec le monde entier. Ainsi, en un espace de temps qui tient dans la vie d'un seul homme, nous avons conquis autant de terrain que dans les dix-sept cents années qui avaient précédé. »

Les premiers colonisateurs ne s'y sont pas

trompés[1]. Ils auraient au contraire plutôt exagéré l'importance de ce commerce et outré les précautions à prendre en vue de le réserver à la métropole. « La seule utilité des colonies d'Amérique et des Indes-Occidentales, disait lord Sheffield, c'est le monopole de leur consommation. » Et toutes les nations pensaient de même et ont agi en conséquence. Pendant plus de trois siècles les Espagnols défendaient l'entrée de leurs possessions aux étrangers sous peine de mort; et de même les Français, notamment en Floride. Les Portugais, à l'exemple des Espagnols, avaient organisé entre la métropole et leurs colonies tout un système de flottes et de convois pour y faire, à l'exclusion de tous autres, le commerce d'importation et d'exportation. Il existait en Angleterre une rigoureuse limitation des marchandises qu'on pouvait importer aux colonies ou en exporter, des vaisseaux qui pouvaient les transporter, des personnes qui pouvaient les vendre, des pays avec lesquels on pouvait en faire le commerce (V. ACTE DE NAVIGATION). En échange de ces restrictions, les métropoles faisaient parfois, mais dans des proportions assez restreintes, des avantages sur leurs propres marchés aux produits de leurs colonies. V. SYSTÈME COLONIAL.

Le chancelier Bacon avait prévu ces excès de réglementation. « Il vaut mieux, avait-il dit, que la colonie soit gouvernée par des gentilshommes que par des marchands. » Et Adam Smith les a flétris d'un mot : « C'est une politique de boutiquiers. » Non pas que, dans l'opinion d'Adam Smith et de ses disciples, il faille rester insensible aux avantages que cherchent les marchands dans les entreprises coloniales. Une pareille opinion serait une sottise; l'exposer et la réfuter serait une niaiserie. Les avantages matériels, aux yeux de l'homme d'État, comme aux yeux de l'économiste, doivent marcher au moins de pair avec tous les autres, parce qu'ils sont la condition de tous les autres. Mais, d'après Adam Smith et ses continuateurs, la réglementation, outre que par ses partialités elle indispose les colonies contre la métropole, est impuissante à procurer à ceux qui l'instituent le plein et entier bénéfice du commerce entre les colonies et cette métropole. Si par exemple, nous prenons les colonies anglaises d'Amérique, nous voyons que dans les dernières et les plus fructueuses années où cette réglementation fut appliquée, de 1771 à 1773, la moyenne annuelle des importations d'Angleterre en Amérique était de 3,060,000 livres sterling, tandis qu'en 1784, malgré les bouleversements et les ruines survenus dans cette période de dix années, ces importations etaient déjà de 3,360,000 livres et qu'elles ont atteint, en 1806, 12,400,000 livres. Même augmentation proportionnelle dans les exportations d'Amérique en Angleterre : elles étaient en moyenne, de 1771 à 1773, de 16 millions de livres, et en 1806, de 38,700,000 livres sterling. Aujourd'hui, quoique ces réglementations nuisibles n'aient pas complètement ni partout disparu, le commerce de métropole à colonie a pris une importance extraordinaire : il est telle colonie qui entretient avec sa métropole des relations d'affaires de plus d'un milliard.

Il est difficile, en présence de pareils résultats, de nier l'utilité des colonies et leur efficacité en vue de développer le commerce de la métropole. Mais on objecte qu'il n'est pas nécessaire pour cela d'avoir des colonies en propriété, que l'on peut aussi bien profiter des colonies d'autrui; que les colonies d'ailleurs s'émancipent un jour ou l'autre et que l'entrée en devient alors permise au commerce de toutes les nations; qu'enfin les pays neufs, qui, depuis le commencement du siècle se peuplant de citoyens empruntés à l'Europe, s'outillent et se civilisent, sont à tous égards aussi avantageux que les colonies propres. Et l'on cite toujours comme exemple la république de la Plata, entretenant avec chacun des pays d'Europe un commerce énorme.

Mais ces arguments ne sont décisifs qu'en apparence. Il est à remarquer d'abord que les colonies, même quand elles sont émancipées, continuent d'entretenir des relations très étroites avec les pays de qui elles émanent, et les plus étroites de toutes, si ces pays sont capables de donner satisfaction à tous leurs besoins. C'est ainsi que les États-Unis font encore aujourd'hui leur plus gros chiffre d'affaires avec l'Angleterre; que l'Amérique espagnole est un client fidèle de l'Espagne, et le Brésil, du Portugal, et que le Cap lui-

1. Il est assez curieux de noter l'opinion de Montesquieu sur ce sujet et ce qu'il espérait des entreprises coloniales. « Nous ne faisons, dit-il, le commerce avec les Indes que par l'argent que nous y envoyons. Les Romains y portaient toutes les années environ 50 millions de sesterces. Cet argent, comme le nôtre aujourd'hui, était converti en marchandises qu'ils rapportaient en Occident. Tous les peuples qui ont négocié aux Indes y ont toujours porté les métaux et en ont rapporté des marchandises. C'est la nature même qui produit cet effet. Les Indiens ont leurs arts, qui sont adaptés à leur manière de vivre; notre luxe ne saurait être le leur, ni nos besoins être leurs besoins; leur climat ne leur demande ni ne leur permet presque rien de ce qui vient de chez nous.... Ils n'ont donc besoin que de nos métaux, qui sont les signes des valeurs et pour lesquels ils donnent des marchandises que leur frugalité et la nature de leur pays leur procurent en abondance... Les Indes ont été, les Indes seront ce qu'elles sont à présent; dans tous les temps ceux qui négocieront aux Indes y porteront de l'argent et n'en rapporteront pas. » (*Esprit des lois*, XXI, 1.)

même, quoique passé sous la domination anglaise, a encore un mouvement d'échanges assez actif avec la Hollande, son ancienne métropole. Quant au commerce avec des nations jeunes mais indépendantes telles que la Plata et tant d'autres qu'on peut citer, il appelle deux observations. La première, c'est que pour des raisons trop longues à déduire et d'ailleurs évidentes, la concurrence des rivaux s'y exerce bien plus aisément et plus efficacement que dans les colonies (V. Consuls § 4) ; chaque année amène des compétitions nouvelles et aucune nation, si habile qu'elle soit, n'arrive à se maintenir longtemps au rang qu'elle occupait d'abord. Si nous nous en tenons à l'exemple de la Plata choisi plus haut, la France, qui y a un moment occupé le premier rang, est en voie de déclin; des concurrents ont surgi depuis vingt ans qui diminuent largement sa part dans le chiffre total des affaires et passent avant elle. Au contraire, en Algérie, par exemple, dans cette colonie qui, si elle était demeurée possession du Sultan, n'eût jamais fait avec la France 400 millions d'échanges par an, le chiffre absolu des affaires, depuis vingt ans, et, dans ce chiffre, la part de la métropole, va toujours croissant. Au surplus, nous reviendrons plus tard sur un autre avantage indirect que la métropole peut attendre de ses colonies (V. § 9).

La seconde observation, c'est que les capitaux aventurés en pays étrangers peuvent y rencontrer une sécurité infiniment moindre que dans les colonies nationales. Tous les pays, qui se sont outillés et équipés avec les capitaux d'autrui, en prennent plus tard fort à l'aise avec eux, et leur imposent des réductions très préjudiciables avec une facilité d'autant plus grande qu'eux-mêmes en tirent profit. C'est ainsi que M. Leroy-Beaulieu estime à près de 100 millions en revenus, de 2 milliards en capital, les sommes dont nos seuls nationaux, en moins de dix ans, ont été spoliés par les réductions imposées, les subterfuges, les tracasseries des gouverments étrangers. Dans des colonies françaises, ou, si l'on se défie de celles-ci — et il y a à cela quelque raison — disons dans des colonies nationales, les capitaux nationaux sont assurés contre ce genre de sacrifices involontaires. Aussi les Anglais, les plus habiles de tous les capitalistes, ont-ils 800 millions de livres sterling engagés dans leurs seules colonies.

Nous pourrions, citer encore quelques avantages matériels qui résultent pour les métropoles de la possession de colonies: par exemple, l'action qu'exercent sur le marché intérieur les capitaux employés dans ces entreprises, et le mouvement qu'elles impriment aux échanges même avec les autres nations. Mais nous croyons pouvoir tenir cette utilité pour démontrée. Après avoir coûté cher dans leur enfance et leur adolescence, elles deviennent d'actives auxiliaires de la puissance de la métropole; elles sont bien à elle par une sorte de contrat *dedi ut dares*, et elles en exécutent peu à peu les stipulations, toutes les fois qu'elles-mêmes ont affaire à une partie intelligente et loyale.

Au surplus les avantages matériels qu'elles procurent sont peut-être moins considérables que les avantages d'ordre moral et d'ordre politique.

6. Avantages d'ordre moral et d'ordre politique. — Il n'est pas besoin de dire que cette distinction entre les avantages d'ordre matériel et les avantages d'ordre moral et politique n'est guère admise ici que pour la clarté de l'exposé; car il existe entre eux des relations intimes : ce qui fait une nation puissante et respectée la fait généralement prospère. Toutefois, on peut, à certains égards, trouver utilité à séparer les deux points de vue. Il est telle nation à qui la colonisation n'aura, dans le present, rapporté qu'un profit passager, mais aura valu une gloire durable, source de profits dans l'avenir. Et une nation a le devoir d'envisager l'avenir.

Il est bien vraisemblable que les mêmes esprits qui tiennent pour insignifiantes les questions d'intérêt universel et veulent avant tout séparer le sort de leur pays du sort du genre humain, se refuseront également, même s'il s'agit uniquement de leur patrie, à lier les destinées de la génération présente à celles des générations futures et à demander des sacrifices au présent en faveur de l'avenir. Aux maximes par lesquelles nous prétendions résumer leurs doctrines, ils ajouteront sans doute celle-ci : *Un tiens vaut, ce dit-on, mieux que deux tu l'auras.* Mais ni le philosophe ni le véritable homme d'État ne peuvent adopter leur manière de voir. S'il leur est prouvé que les œuvres de colonisation doivent avoir sur l'avenir même lointain de leur pays une influence heureuse, ils n'hésiteront pas à les entreprendre. Il faut même aller plus loin, et en pratique — car heureusement nous raisonnons sur des faits, non sur des hypothèses — on va plus loin. Il n'est pas difficile de voir, à la conduite politique des hommes d'État anglais, qu'ils considèrent presque aussi volontiers l'intérêt futur de la race anglo-saxonne que l'intérêt présent de la nation britannique. Or, si l'on envisage les choses de ce point de vue, il est impossible de ne pas admettre que, dans

un temps plus ou moins proche et pour une période plus ou moins longue, l'empire du monde appartiendra précisément aux races qui auront le plus ou le mieux colonisé. Malgré certaines inconnues qui obscurcissent cet avenir, on peut presque affirmer qu'à moins d'un bouleversement, que ni l'histoire ni le raisonnement ne permettent de prévoir, les races qui peuplent actuellement la terre ne garderont pas leurs positions respectives et que vraisemblablement l'empire du monde appartiendra aux Anglo-Saxons, aux Russes et aux Espagnols. Il semble y avoir là une fatalité; toutefois, il faut y résister. Pour cela, un peuple, comme la France, n'a d'autres ressources que de fonder le plus qu'elle pourra de colonies, où la race, débarrassée des difficultés qui arrêtent en Europe la reproduction, s'épandra plus à l'aise. Ce seront autant de points de résistance, autant de foyers de rayonnement, autant de centres de ralliement; ou, si cette triple métaphore paraît suspecte, ce seront autant d'enfants de la mère-patrie qui garderont la race de périr.

Que si l'on juge ces craintes conjecturales et ces combinaisons chimériques, du moins ne peut-on, pour le temps même où nous vivons, contester l'effet merveilleux que produit, pour la richesse même d'une nation, son bon renom parmi les autres. La puissance exerce une sorte d'attraction universelle, et en même temps surexcite parmi les nationaux les énergies individuelles. Or, une des manifestations de la force d'une nation, l'histoire est là encore pour le prouver, est le développement des entreprises coloniales. On a pu le voir, chez nous, au temps de Louis XIV; chez les Anglais, à la fin du XVIII[e] siècle et pendant tout le cours du XIX[e]; enfin, de nos jours, dans le jeune empire d'Allemagne. On raconte que le gouvernement anglais, ayant eu à transporter en Europe une ambassade chinoise, eut soin de faire arrêter le bateau dans toutes, mais uniquement dans ses possessions situées le long de la route, à Hong-Kong, Singapour, dans l'Inde, à Aden, Malte, Gibraltar. Partout les Orientaux, émerveillés, virent flotter le drapeau britannique : on imagine ce qu'ils en purent conclure de la place qu'occupe l'Angleterre dans le monde.

Enfin l'on ne saurait non plus nier certains autres avantages, que, dans l'ordre des faits politiques ou sociaux, les colonies présentent pour la métropole. Elles jouent vis-à-vis d'elles le rôle de soupapes de sûreté, offrant aux esprits aventureux ou incapables de toute discipline des pays où les réglementations sont moins strictes, les préjugés moins sévères. Et ces esprits, qui, dans le domaine de l'intelligence, constituent souvent une élite, apportent, dans leur nouvelle patrie, un goût des choses nouvelles, une passion de recherches et de progrès, qui mettent bientôt la colonie en avant de la métropole. C'est ainsi que l'Australie constitue pour l'Angleterre un champ indéfini d'expériences en politique, et qu'elle a donné au monde cet *Act Torrens* (voy. ce mot) qui fait, à l'heure actuelle, le tour des pays civilisés, et que nos colonies, la Tunisie et l'Algérie, expérimentent avant la France elle-même.

III. FONDATION DES COLONIES.

6. L'État et les compagnies coloniales.

Une des questions les plus controversées de notre sujet est celle-ci : étant admis qu'il est bon d'avoir des colonies, qui aura la mission de les procurer à la métropole?

On trouvera plus loin (V. COLONISATION AU XIX[e] SIÈCLE) un plaidoyer en faveur de l'Etat, qui semble définitif. Nous n'insisterons pas davantage, nous contentant d'y renvoyer le lecteur.

A l'action de l'État, on peut opposer l'action des particuliers. L'action des particuliers implique presque toujours une association de capitaux et d'efforts individuels. Sans doute on pourrait concevoir quelque grande puissance financière, un Rothschild, un duc de Westminster, ou simplement un Gordon Bennett entreprenant avec ses seules forces, au moyen d'agents et d'auxiliaires salariés, la colonisation d'une portion de territoire inoccupé, et même au besoin la conquête de quelqu'État peuplé mais à demi barbare; et l'exemple du Rajah de Sarawak (Bornéo), sir James Brooke, rendrait plus plausible encore cette hypothèse. Toutefois, soit prudence financière, soit crainte des observations des puissances, soit tout autre motif, il est rare qu'une si grosse opération soit entreprise par une seule personne. Aussi, quand on parle de l'initiative privée en matière de colonisation, surtout s'il s'agit d'un premier établissement, on l'entend ordinairement de l'initiative de compagnies coloniales, et — du moins c'est leur caractère distinctif jusques et y compris le XIX[e] siècle — de compagnies munies de privilèges plus ou moins étendus.

Or, entre les partisans des compagnies et ceux de l'État, en tant qu'il s'agit de la fondation des colonies — car, pour l'administration et le gouvernement, la question présente d'autres aspects et comporte des solutions différentes — la querelle est vive. De part et d'autre, on cherche des arguments dans l'his-

toire et dans l'examen des résultats, et de part et d'autre ces arguments se neutralisent.

Historiquement, les titres sont égaux. L'œuvre de la colonisation a été tout d'abord entreprise par l'État, aidé, notons-le, de la Papauté. En Portugal, en Espagne, l'État assume le rôle de découvreur et de conquérant, et obtient, en guise de charte et de privilège, des Bulles des papes Martin V et Alexandre VI qui, respectées pendant un siècle de leurs plus ardents rivaux, partagent le monde jusqu'alors inconnu entre les deux gouvernements. Et ce début aura une influence persistante sur la pratique de ces deux pays en matière coloniale : presque jusqu'à la fin, l'État aura la haute main dans les entreprises tendant à fonder ou à administrer les colonies. Mais dans les autres pays, pendant plus de trois siècles, et presque sans interruption, les compagnies coloniales ont joui de la plus grande faveur (V. Privilège, *Compagnies coloniales*). Et encore aujourd'hui, le gouvernement, de tous le plus heureux et le plus habile en cette matière, l'Angleterre revient à cette pratique qu'on déclare surannée, et soit en Asie, soit en Afrique sur trois points différents, confie à des compagnies privilégiées le soin de lancer quelques-unes des plus importantes entreprises de ce siècle.

Pratiquement, les résultats se valent. Les compagnies coloniales avaient des procédés déplorables. En matière de commerce, leur idéal était d'acheter à bas prix et de revendre très cher; leur méthode, non seulement au début, mais à toutes les périodes, consistait, en ceci : à l'exportation, rétrécir le champ de leurs opérations, croyant par là le rendre plus fécond; monopoliser le trafic d'une denrée précieuse, par exemple des épices, plutôt que de développer le libre trafic d'une denrée vulgaire et d'un usage général; rendre cette denrée aussi rare que possible, au besoin en détruire les quantités existantes ou en diminuer la production pour l'avenir; à l'importation, sevrer pendant quelque temps le marché intérieur des objets les plus nécessaires, de façon à vendre à des prix exorbitants l'approvisionnement restant, et à obtenir, par crainte d'une pénurie nouvelle, des prix encore excessifs des approvisionnements ultérieurs, tardivement amenés, etc. Aussi les plus grands génies, les esprits les plus distingués, Bacon, Jean de Witt, J.-B. Say et une foule d'autres, ont-ils prononcé contre ces compagnies des condamnations qu'on croyait définitives. Mais d'autre part, les entreprises coloniales de l'État n'ont pas été plus heureuses. Presque partout où l'État met sa main, on le voit ruiner ce qui déclinait seulement ou même stériliser ce qui était fertile. Pour nous en tenir à notre pays, où les compagnies ont longtemps été en honneur et ont cependant causé bien des désastres, rien ne peut se comparer à la néfaste entreprise de colonisation à la Guyane par les soins de l'État; précisons la date : sous le ministère de Choiseul, pour que l'on ne croie pas qu'il s'agisse d'une époque voisine de nous.

Donc ce n'est pas avec ce genre d'arguments qu'on pourra trancher le différend entre l'État; et les compagnies. Il faut placer la discussion sur un autre terrain, et distinguer des périodes dans l'histoire de la colonisation.

Dans les siècles précédents, la conquête ou la fondation de colonies, à laquelle nous opposons toujours le gouvernement et l'administration, était relativement facile. Les territoires à coloniser étaient fort éloignés, et en même temps illimités. Un point convoité était-il déjà occupé — et l'occupation n'avait pas besoin d'être effective, un simple pavillon suffisait pour établir et faire respecter des droits antérieurs — on tournait la proue sur le sud ou le nord et l'on allait débarquer ailleurs. C'est seulement un très petit nombre de points particulièrement avantageux qui ont motivé dès le début des compétitions et des luttes. Dans ces conditions, on comprend à merveille qu'une compagnie puisse se charger de la conquête et de l'œuvre de fondation, tout aussi efficacement que l'État. Et même plus efficacement. « Il vaudrait mieux, dit Bacon, que l'emplacement fût *choisi* par les aventuriers et les marchands, toujours les premiers à visiter ces lieux, que de leur être indiqué par le roi; il faut que le peuple colonise en liberté, autrement les colons semblent exilés; ces établissements se fondent avec l'autorisation du roi, mais non par son ordre. »

De nos jours, il en est tout autrement. Nos moyens de transports rapides mettent près de l'Europe les points autrefois les plus éloignés; les territoires disponibles sont de plus en plus rares; non seulement on ne peut plus choisir, mais on occupe avec joie, on se dispute avec violence des régions autrefois dédaignées, et l'on en est venu à occuper, pour y fonder des colonies, deux sortes de pays dont autrefois on se serait systématiquement écarté, des pays d'abord où notre race, avec ses aptitudes présentes d'acclimatation, peut difficilement vivre et se perpétuer; d'autres ensuite qu'habitent des populations nombreuses et relativement civilisées (par exemple, rien que parmi les nôtres, la Tunisie, Madagascar et le Tonkin), chez

lesquelles, dans les siècles précédents (sauf l'autorité d'un ou deux exemples, tels que l'Inde anglaise et Java) on se serait probablement contenté d'installer des comptoirs. Il en résulte d'une part que la conquête est pénible, difficile même; que les débuts de la colonisation sont extrêmement lents et dispendieux, et que cette colonisation implique des devoirs, jusqu'à un certain point nouveaux et plus élevés, dont il pourrait être imprudent de se décharger sur des compagnies fondées en somme dans un but purement lucratif. Que si la pratique du plus autorisé de tous les peuples, de l'Angleterre, donne un démenti à ces assertions, il faut remarquer d'une part que les grandes compagnies récemment autorisées par elle n'ont d'action que sur des territoires entièrement nouveaux, habités par des populations restreintes en nombre et inégales en intelligence même aux indigènes que rencontrèrent les premiers colons des XVe et XVIe siècles, et que d'autre part ces compagnies, on le sait parfaitement, ont derrière elles l'État.

Nous conclurons donc, dans ce différend, sur ce point spécial : « Qui aura, à notre époque, mission de fonder les colonies », en faveur de l'État [1].

On pourrait se demander si l'on arriverait à une conclusion identique quand il s'agit du gouvernement et de l'exploitation des colonies. Pour le gouvernement, la question ne peut plus guère se poser aujourd'hui. L'Etat qui a fondé la colonie la gouvernera sans recourir à un intermédiaire étranger. Tout l'y invite : sa responsabilité morale, autant que les chances de bénéfices qu'offre l'opération [1]. Le seul doute qui puisse s'élever est celui-ci : retiendra-t-il ce gouvernement ou voudra-t-il y associer, dans une mesure variable, la colonie une fois fondée? Nous verrons plus loin les divers systèmes qui ont prévalu. Quant à l'exploitation, elle comporte, elle exige même l'intervention des particuliers et parmi eux des compagnies, et l'on peut affirmer que cette intervention sera plus fructueuse que l'action directe de l'Etat. Mais alors la question change. D'ailleurs, de nos jours, il ne s'agit plus guère de compagnies coloniales privilégiées; il s'agit surtout d'associations de commerce ou d'industrie plus ou moins puissantes, en tout comparables à de simples particuliers, sauf en ceci qu'elles sont mieux à même d'échapper aux tracasseries et aux fantaisies parfois ridicules de ce qu'on appelle l'administration, et dans ces conditions nous les appelons de tous nos vœux.

1. Toutefois à cette formule affirmative on pourrait admettre et, semble-t-il, il serait sage d'apporter une restriction. Une fois la colonie fondée et son existence [illegible] reconnue en droit public interne et externe, il se peut, vu l'importance restreinte et la composition [illegible] la population [illegible], que la tâche de la gouverner soit beaucoup moins considérable et moins difficile que celle de mettre le pays en valeur. C'est alors moins de gouvernement que d'exploitation qu'il s'agit. Dans ce cas, la plupart des raisons invoquées plus haut en faveur de l'action de l'Etat s'évanouissent. L'Etat aurait intérêt à se substituer une compagnie, à qui il ferait ses conditions et qu'il surveillerait, au besoin par un agent résidant [illegible].

IV. GOUVERNEMENT DES COLONIES.

L'enfant une fois né, il faut le faire vivre et l'élever. La colonie une fois fondée, il faut la rendre vigoureuse et prospère. Il est vrai que, selon une observation constante, dont Turgot a donné la formule célèbre, les colonies une fois prospères ont des tendances à s'émanciper et que tant d'efforts et de sacrifices de la métropole n'aboutissent qu'à voir prodiguer à d'autres tant de biens qu'on s'était flatté de se réserver. Mais toutes les colonies n'en sont pas là; presque seules, les colonies de peuplement arrivent à former des états indépendants; au contraire les colonies d'exploitation et de plantation échappent rarement à la main mise de la métropole. Au surplus, nous avons vu que l'émancipation ne rompt pas absolument les liens multiples qui unissaient colonie et métropole et qu'au lendemain comme à la veille de cette émancipation, la fondation d'une colonie demeure encore une affaire financièrement profitable. Les métropoles doivent et peuvent donc, sans arrière-pensée et sans crainte d'être dupes, aider à la prospérité de leurs colonies.

Or, nulle colonie ne sera prospère si la métropole ne sait : 1° y garder ou y attirer des colons, ou pour nous servir d'un terme plus général, des travailleurs; 2° les fixer, quand ils sont venus, par des mesures qui leur permettent de s'enrichir; 3° les retenir, après qu'ils se sont enrichis, par un sage gouvernement.

7. Peuplement des colonies.

La question du peuplement varie d'une colonie à l'autre. Elle suppose toujours que le territoire à coloniser est insuffisamment peuplé, sans quoi il s'agirait seulement de retenir les aborigènes et de les utiliser pour la colonisation. Mais suivant que ce territoire peut ou non être ouvert à l'émigration européenne, on y attirera des colons de races différentes.

Dans les anciennes colonies, établies sous les climats tropicaux, où il fallait à la fois des capitaux et une main-d'œuvre abondante, l'Europe a fourni les capitaux, et la race nègre les travailleurs. Pendant plus

de trois siècles, on a peuplé les Antilles, les colonies de l'Amérique espagnole, et celles de l'Amérique anglaise, d'esclaves importés d'Afrique (V. Esclavage). La Révolution française et les idées qu'elle a répandues dans le monde ont amené graduellement l'abolition de l'esclavage. L'Angleterre l'a supprimé dans ses colonies en 1833. N'ayant pas été suivie par les autres nations, elle se trouva, par ce fait, dans un état d'infériorité relative, et Lord Grey (V. Bibl., *op. cit.*, I, 62) nous apprend que c'est en partie pour compenser ce désavantage qu'elle fit une si vigoureuse campagne abolitioniste. Aujourd'hui l'esclavage n'existe plus dans aucune colonie.

Faute d'esclaves, on recourut aux criminels (*convicts*). C'est l'Angleterre qui la première en fit usage : elle en transporta des troupes importantes, et en retira une indiscutable utilité. D'autres nations, et la France notamment, soit à la Guyane, soit à la Nouvelle-Calédonie, l'ont imitée avec moins de succès. La transportation n'a pas produit en général ce qu'on en attendait : il est évident qu'il est difficile de faire de bons colons avec des criminels de droit commun. Toutefois ces criminels peuvent rendre de grands services si l'on se conforme aux règles générales suivantes que l'expérience a révélées : 1) faire subir d'abord aux condamnés une partie de leur peine, et ne les transporter que plus tard, en quelque sorte à titre de récompense ; 2) ne pas les transporter tous indistinctement, mais exercer un choix entre les pires et les moins mauvais d'une part, et d'autre part entre ceux qui paraissent ou non devoir se rendre utiles à l'œuvre entreprise ; 3) ne pas les traiter avec un excès de rigueur, mais n'avoir pas pour eux plus de ménagements qu'on n'en aurait pour des soldats ou des travailleurs libres ; 4) enfin leur faire exécuter d'abord des travaux d'utilité générale, ce que les Anglais appellent des travaux de *préparation*, et ne les remettre aux colons libres en qualité d'auxiliaires, que quand ils ont acquitté par un certain labeur leur dette envers la société et donné des preuves de repentir et de bonne volonté.

On peut encore — et cela a été tenté, non sans succès, par plus d'un peuple, notamment par les Russes et les Anglais — installer dans le territoire à coloniser des colonies militaires. Si le pays renferme des indigènes, ces sortes de colonies, tout en leur inspirant un respect salutaire, les attirent invinciblement. Elles ont encore un autre avantage : c'est que cette catégorie de colons amènent presque toujours avec eux leurs femmes (les cosaques russes et les soldats anglais sont assez généralement mariés), et la présence des femmes, sinon en nombre égal à celui des hommes, au moins en proportion respectable, est d'un intérêt capital pour les progrès de la colonie. En Australie, où il y a eu, pendant longtemps, un courant d'émigration très actif, on a prêté à ce fait la plus grande attention. En 1846, on constata que, dans les années précédentes, on y avait envoyé seulement 21,000 femmes contre 55,000 garçons. Aussi dans la période de 1847 à 1858, on eut soin de renverser les proportions : on envoya 66,000 femmes contre 39,000 garçons.

Sauf l'esclavage, aucun expédient n'a procuré autant de colons qu'a fait l'immigration subventionnée. Elle a été pratiquée en divers pays, elle se pratique encore, notamment dans l'Amérique du sud ; nulle part elle n'a été aussi abondante qu'en Australie. L'idée de peupler un pays immense en faisant venir à grands frais des colons de lieux si éloignés semblait chimérique. On pourrait aussi bien, disait un homme d'État anglais, nourrir gratuitement la métropole. Plutôt, disait aussi Cobden, que de les envoyer, à nos frais, gagner leur vie si loin, que ne faites-vous venir ici où ils sont de quoi les nourrir ? Et ces critiques étaient assez fondées. Mais, en Australie on trouva des ressources dans la vente des terres. Sur le produit de ces ventes, qui atteignirent des chiffres énormes, on prélevait, dans plusieurs des États australiens, 50 p. 100, et même, en Nouvelle-Zélande, 75 p. 100, pour le service de l'immigration subventionnée. Aussi, dans la période de 1847 à 1858, put-on amener en territoire australien 249,000 colons. Ce grand afflux ne diminua qu'à partir de 1851, époque à laquelle la découverte des mines d'or amena des colons libres, plus nombreux encore.

Quel que soit le système employé pour peupler une colonie, il importe, sauf quand, de propos délibéré, on recourt aux *convicts*, de n'y attirer que des honnêtes gens et des gens travailleurs et capables. « C'est, a dit Bacon, une entreprise honteuse et mal entendue que de vouloir former une colonie avec le rebut d'une nation ; c'est la corrompre ou la perdre d'avance. » Sans aller jusqu'au rebut, les paresseux, les incapables sont aussi nuisibles. Il n'y a pas, a dit en substance lord Grey (*Op. cit.*, I, 331), une grâce spéciale pour les colons. Les hommes qui chez nous sont indolents ne deviendront pas là bas diligents, ni avisés les faibles d'esprit. Ceux qui ont échoué dans la métropole, échoueront, pour les mêmes causes, aux colonies.

Dans l'histoire de la colonisation, on constate qu'en Espagne, au Portugal, et même en Angleterre, l'immigration à destination

des colonies était autrefois peu nombreuse, choisie, surveillée. Mais les motifs de ce contrôle n'étaient pas ceux que nous indiquons nous-même. On prétendait, pour des motifs politiques autant qu'économiques, écarter une foule de gens honnêtes et laborieux, mais humbles, que les colonies actuelles ne repousseraient pas; loin de là. Il convient même de remarquer que si l'on veut coloniser des territoires habités, on ne saurait choisir de meilleurs éducateurs des indigènes qu'une catégorie d'émigrants naïfs, et de mœurs simples, qui entreront plus facilement que tous autres en contact avec eux. C'est ainsi que les Russes ont employé des Cosaques pour agir sur les populations du Caucase et de l'Asie centrale. Le danger est que ces éducateurs, si persuasifs, parce qu'ils comprennent si bien leurs élèves, étant comme eux très près de la nature, retournent parfois avec eux à la barbarie, plutôt que de les élever à la civilisation. Mais l'hypothèse s'est en somme rarement vérifiée, et ces humbles agents du progrès ont fait une œuvre extrêmement utile.

8. La politique économique des colonies : capitaux ; commerce ; terres.

De quelque colonie qu'il s'agisse, la politique économique qui doit y prévaloir peut se résumer en deux mots : il faut lui fournir largement les instruments de travail et de richesse, et, cela fait, la réglementer le moins possible.

Agricole ou commerciale, toute colonie a besoin de capitaux. Les capitaux viendront évidemment de la métropole, et parfois le colon les apportera avec lui ; mais ce qu'il apporte en général ne suffit pas et il faut qu'il puisse emprunter. Le crédit ne s'improvise ni ne se commande. Il est affaire de confiance. La petite colonie de Hong-Kong est une de celles où le crédit est le mieux établi : en aucun pays de la terre on ne peut plus facilement obtenir ce qu'on appelle le crédit personnel. C'est là un avantage qu'une loi positive peut difficilement assurer : il naît de la situation d'esprit des capitalistes. Mais une loi peut néanmoins contribuer à inspirer foi aux capitalistes, en organisant de la façon la plus simple et la plus claire le contrat de gage ou les contrats analogues. Plus les droits du créancier seront assurés, moins il aura, pour réaliser son gage, à redouter de complications et de fraudes, et plus il sera disposé à prêter ses capitaux contre des sûretés convenables. A cet égard, on doit louer les dispositions du genre de celles du célèbre *Act Torrens* (voy. ce mot). En sens inverse, on ne saurait trop blâmer le gouvernement français d'avoir, en Indo-Chine, promulgué purement et simplement la législation française sur les hypothèques, si compliquée et si coûteuse.

En matière de commerce, la question ne se présente pas d'une autre manière. Il faut fournir à la colonie les moyens pratiques d'accomplir ses transactions le plus facilement, le plus économiquement, le plus fructueusement possible, et après cela laisser à son activité et à son initiative une entière liberté. Ce n'est pas ainsi que les gouvernements des métropoles ont autrefois compris leur rôle, ni que de nos jours le comprennent encore ceux qui se sont réservé le droit de légiférer en ces matières pour leurs colonies. Ils ont toujours prétendu au monopole du commerce avec elles et, si aujourd'hui ils n'osent et, par suite des conceptions économiques ayant cours, ne désirent plus influencer leur commerce d'exportation, ils veulent encore, autant que possible, se réserver le droit de leur fournir tout ce qui peut être nécessaire soit aux colons proprement dits, soit aux populations indigènes. Leur raisonnement s'appuie en général sur une sorte de contrat tacite, signalé plus haut, le contrat *do ut des*, plus exactement *dedi ut dares*, dont on prétend déduire un argument positif. La métropole qui a fait de grandes dépenses de premier établissement veut rentrer dans ses frais, et pour cela imposer à la colonie l'obligation de s'approvisionner de tout auprès d'elle. Et l'on ne peut pas dire que cette prétention soit déraisonnable. La question est de savoir si le procédé par lequel on prétend la faire valoir est pratique pour le but qu'on se propose et si l'on ne risque pas, en insistant, de ruiner la colonie sans enrichir la métropole.

Au surplus, avant tout la solution appelle une distinction.

Si la colonie fondée est une colonie de peuplement renfermant de vastes et fertiles territoires disponibles, dont les colons sont, grâce à la métropole, devenus propriétaires à bon compte, on peut, à la rigueur, admettre que la métropole a rempli tout son devoir en fournissant à des cultivateurs, avec la sécurité et les bienfaits ordinaires de la civilisation, des terres fertiles et à bon marché, qui vont leur être un rapide instrument de fortune, et qu'alors, sacrifice pour sacrifice, les colons doivent à leur tour remplir leur devoir envers la métropole, en se fournissant de tout ce qui leur fait faute près des industriels nationaux, leurs concitoyens, lesquels supportent, sous forme d'impôts, les frais de la fondation de la colonie. Ce raisonnement toutefois serait encore contestable. Mais, si

au contraire la colonie est une colonie d'exploitation, si l'on a conquis par exemple un pays très peuplé en vue de faire le commerce avec ses habitants, ou si l'on a occupé une région dont l'utilité capitale est qu'elle conduit vers d'autres régions habitées par des peuples riches et nombreux, il est évident qu'il faut au contraire laisser aux affaires toute liberté, et à ces colons, qui ont entrepris de faire le commerce n'imposer aucune réglementation qui l'arrrèterait ou l'entraverait. Ce n'est pas l'industrie nationale qui, cette fois, recueillera le bénéfice de l'entreprise coloniale; ce seront les colons, qui — la raison le pressent et l'expérience le démontre — sont, en immense majorité, des nationaux de la métropole. Or qu'importe au pays que ce soient ses industriels ou ses colons que la colonisation enrichisse? Les uns et les autres, une fois enrichis, communiqueront également par le jeu naturel des échanges, partie de leur richesse au reste du pays, et le but cherché se trouvera atteint.

En matière de commerce, on pourrait presque dire que ce qu'on peut le plus souhaiter de la métropole et de ses législateurs, c'est l'abstention. Il est au contraire une matière où la métropole peut avoir une action salutaire : c'est l'appropriation des terres. L'État ayant — comme c'est le cas le plus fréquent en ce siècle — fondé lui-même la colonie, se trouve propriétaire de toutes les terres non appropriées, ce qui peut être pour lui une source de vastes profits; et soit qu'il cède ses droits à la colonie, soit qu'il les exerce lui-même, les terres disponibles serviront à attirer des colons qui les mettront en valeur. Or, il n'est rien, dans toute la question coloniale, de plus important que le choix de la méthode à employer pour faire passer les terres de l'État aux colons. Au surplus, il ne soulève plus aujourd'hui aucune controverse. L'expérience est faite, prolongée, décisive : il n'y a, avec quelques variantes, qu'un seul moyen efficace pour faire passer les terres domaniales de l'État aux colons qui les mettront en valeur : c'est la cession à titre onéreux.

Pendant longtemps et dans beaucoup de colonies, on a eu recours à la concession gracieuse. On espérait, par cet appât, attirer les colons. On en attirait en effet, mais de pauvres, d'incapables, sans connaisances techniques, trafiquant des concessions et les vendant pour moins qu'un plat de lentilles. De plus, on excitait le mécontentement de tous ceux qui n'avaient rien reçu, et on prêtait aux accusations de favoritisme. Aussi y a-t-on renoncé. A l'heure actuelle, dans toutes les colonies, on vend les terres, ou on les loue. Et là où on les donne, comme au Canada, l'immigration est moins abondante et moins bien choisie que là où on les vend, comme en Australie. Il est et on peut concevoir bien des systèmes de vente : les Américains en ont un particulier, les Anglais en ont plusieurs dont un, célèbre, porte le nom de système de *Wakefield* (voy. ce nom). On a aussi proposé, notamment MM. de Laveleye et Charles Gide, de consentir aux colons des baux emphythéotiques, à très longs termes, mais dont la redevance pourrait croître à chaque nouvelle période, ce qui assurerait à l'État propriétaire le bénéfice de l'augmentation éventuelle de la valeur des terres. Ventes ou emphythéoses, moins différentes dans leurs résultats — cela a été calculé — que ne semblent le croire les auteurs de cette proposition, sont également acceptables. Elles attirent des colons travailleurs, même jusqu'à un certain point capitalistes et qui, aussi sûrement que possible, mettront sans retard leurs domaines en valeur.

Grâce à cet ensemble de mesures en ce qui concerne les capitaux, le commerce, et les terres, la colonie se trouve en bonne voie. Reste un dernier point : lui assurer un bon gouvernement.

9. Le gouvernement proprement dit.

a. LES COLONS.

Après ce que nous avons dit sur les moyens par lesquels on pouvait espérer déterminer la prospérité d'une colonie, il ne reste plus ici qu'un seul point à éclaircir : qui sera chargé de cette tâche? qui exercera dans la colonie les fonctions de gouvernement? Cette question paraît ne point comporter de réponse absolument générale : en effet, les nations européennes ont adopté à cet égard des pratiques bien opposées. Il semble toutefois qu'on puisse, en quelques lignes, formuler une règle d'application presque invariable. La métropole qui a fondé une colonie a charge d'âme. Elle s'est engagée à faire vivre et grandir cette fille de son génie entreprenant, et, pour atteindre ce but, à la guider dans la meilleure voie. D'autre part, le gouvernement métropolitain est le plus souvent hors d'état de la surveiller de près, et de se renseigner sur les mille incidents de sa vie quotidienne. Pour pouvoir prendre au jour le jour les résolutions que commandent ces incidents, il faut que la métropole délègue son autorité. A qui la déléguera-t-elle? Et dans quelle mesure? La réponse à cette question dépend de ceci : qui a-t-elle en face d'elle? Sont-ce uniquement des citoyens, fils de la métropole, assez nombreux, possédant

assez d'intérêts et des intérêts assez importants, une civilisation assez avancée, une culture morale assez haute, une respectabilité assez établie pour lui inspirer toute confiance, pour lui donner la certitude que, si la mère patrie leur délègue son autorité, ils en useront avec toute la sagesse et la prudence désirables : alors, elle peut se décharger sur eux de l'administration de la colonie, s'en fiant à leur patriotisme du soin de servir les intérêts de la métropole en même temps que les leurs propres, et ne les rattachant à elle que par le choix d'un gouverneur, personnage le plus souvent décoratif, qui est dans la colonie ce qu'est, dans la plupart des métropoles d'Europe, le chef de l'Etat.

La métropole, au contraire, a-t-elle en face d'elle, avec une infime minorité de ses nationaux, une masse de sujets conquis, plus ou moins réfractaires à l'assimilation, jaloux de tout ce qui peut les rattacher à leur origine et à leur civilisation première, ou encore, ce qui arrive souvent, absolument incapables, malgré leur bon vouloir et une tendance à l'imitation des choses européennes, de se gouverner eux-mêmes : elle ne peut confier le gouvernement c'est-à-dire le pouvoir ni à la minorité européenne qui s'en servirait peut-être pour opprimer la majorité indigène, ni aux indigènes qui remettraient en question et la conquête et la colonisation. Elle retient par devers elle la plus grande partie des pouvoirs, appelant seulement, à titre de conseils certaines personnes tirées à la fois de la majorité et de la minorité et plus particulièrement désignées à son choix par leur caractère et leur situation de fortune.

C'est de ces considérations ou de considérations semblables que l'Angleterre, pays à toujours citer comme autorité en notre matière, s'est inspirée, dans la législation qu'elle a appliquée à ses colonies. Elle en a de trois espèces : 1° les colonies de la Couronne, soumises, a dit un auteur anglais, au despotisme du ministère des colonies, dans lesquelles le gouvernement métropolitain dispose de la puissance législative et, par ses fonctionnaires, de la puissance exécutive : telle est l'île de Ceylan ; 2° les colonies qui possèdent des institutions représentatives, sans gouvernement responsable, le gouvernement métropolitain se réservant le droit de veto sur les mesures législatives, et la nomination des fonctionnaires publics : telle est la colonie des Barbades ; 3° enfin les colonies qui possèdent des institutions représentatives et un gouvernement responsable qui nomme à tous les emplois, le gouvernement métropolitain se réservant seulement le droit de veto sur la législation, droit dont il fait, d'ailleurs, rarement usage, et la nomination du gouverneur : tel est le Canada.[1] Ces variétés de formes dans le gouvernement colonial ont pour but, et en général pour résultat de donner autant que possible satisfaction aux intérêts parfois opposés de la métropole, des colons, et d'une dernière catégorie de personnes, dont il nous reste a parler : des indigènes.

4. LES INDIGÈNES.

La conduite à tenir envers les indigènes est une des questions les plus considérables de notre sujet. Aucune n'a été plus discutée, aucune n'a donné lieu à plus de polémiques. Les indigènes ? ou, comme on a dit, les races inférieures ? c'est leur éducation, leur entrée dans la civilisation et finalement leur bonheur, qui légitime toutes les entreprises coloniales, du type que nous avons qualifié « d'exploitation » ; c'est leur isolement dans la société nouvelle où l'on prétendait les introduire, leur résistance à l'enrôlement sous la bannière de la civilisation et finalement les calamités nées de ce conflit qui ont fourni les thèmes les plus abondants aux adversaires des colonies.

Il faut convenir qu'à ces adversaires l'histoire prête de bien puissants arguments. Presque partout où les races inférieures sont entrées en contact avec les races appelées supérieures, elles en ont éprouvé le plus grand dommage. Ces races dites supérieures, représentées en général par des esprits de médiocre qualité, sous le rapport tant de la morale que de l'intelligence, n'ont cherché le plus souvent qu'à développer chez leurs élèves les instincts et les sentiments dont elles-mêmes tireraient profit, sans s'inquiéter des conséquences qu'ils auraient pour ces pitoyables objets de leurs expériences ou de leurs ambitions. Ils leur ont donc communiqué ce que la civilisation a de moins noble, les goûts les plus bas, et les passions les plus dangereuses et ils ont parfaitement négligé de les munir en même temps des freins plus ou moins puissants qu'elle tient en réserve. Il en résulte que ces races inférieures se sont, à leur école, peu à peu abâtardies et ont perdu toute force de résistance. La vie, bien mieux, la force et le désir de vivre se sont en quelque sorte retirés d'elles. Condamnées par l'avidité ou — autre élément de péril — par la philanthropie systématique de leurs prétendus maîtres, à une existence qui ne leur convenait nullement, refoulées des lieux qu'elles occupaient et parquées dans des espaces de plus en plus resserrés, elles ont lentement décliné comme nombre et comme vita-

lité. Les Anglo-Saxons, notamment, ont exercé à cet égard une influence désastreuse. Leur contact a été mortel : eux-mêmes se sont qualifiés « *The only exterminating race*[1] ». En Australie, les aborigènes ont à peu près disparu; à peine s'il en reste, à titre de curiosités, quelques spécimens qui ne se reproduisent plus. Aux Etats-Unis, les Indiens languissent dans des *Réserves* chaque année plus étroites, et l'on ne sait trop que penser de certains documents qui les représentent, depuis peu, comme croissant en nombre et en activité économique[2].

Toutefois, à ce tableau, il faut opposer le spectacle qu'ont donné les Français dans presque toutes leurs colonies. Presque partout, au scandale, mais aussi à la confusion de leurs rivaux, ils ont su vivre en paix avec les indigènes, et, mieux encore, se plier à leurs coutumes, entrer avec eux en relations intimes, et fonder ainsi une race nouvelle, dont les représentants les plus brillants sont les Franco-Canadiens, fils des Peaux-Rouges et des Français immigrés. Cet exemple éclatant et d'autres encore, qu'on pourrait emprunter à l'histoire contemporaine, montrent ce que les races supérieures peuvent faire pour les races inférieures, et ce qu'on peut attendre d'elles aujourd'hui que, pour des raisons évidentes, la morale publique des nations a fait des progrès qui interdisent absolument certaines atrocités vis-à-vis des vaincus et imposent même envers eux des devoirs parfaitement déterminés.

Signalons pourtant un obstacle. A faire l'éducation des races inférieures, l'Europe (car jusqu'ici elle seule a colonisé) peut, dans ses colonies, courir deux dangers, d'importance inégale. Si cette éducation s'arrête à mi-chemin, elle fait des déclassés, dans le genre de ce noir, ancien élève du lycée Saint-Louis, que le général Faidherbe rencontra au fond du Sénégal, misérable, dénué de tout, objet de risée pour ses compatriotes, que lui-même méprisait. Si elle est plus complète, si elle comprend l'ensemble des connaissances qu'acquiert la bonne moyenne d'entre nous, elle fait des ambitieux, qui peuvent devenir les ennemis de leurs propres instructeurs. A cet égard, il est extrêmement difficile de se prononcer. Les Anglais sont en train de poursuivre dans l'Inde une expérience qui sans doute sera décisive. Il convient de réserver son jugement.

Mais du moins, — si on laisse de côté la question de l'enseignement et de l'éducation proprement dits — on peut affirmer que dans l'intérêt même de la métropole, si le soin de sa propre gloire n'est pas un stimulant suffisant, il importe de faire aux indigènes une vie douce et en moyenne supérieure à celle qu'ils menaient avant la venue des Européens. On le peut sans trop de difficulté. Il est à cet égard certaines règles établies par l'expérience et démontrées par elle comme à peu près infaillibles.

Nous n'entrerons pas dans le détail de la conduite à tenir. Bornons-nous à dire que, tout en gouvernant comme il convient ses nouveaux sujets, en les civilisant peu à peu, en les dotant d'instruments et d'engins perfectionnés et, pour y arriver, en prélevant sur eux les ressources nécessaires, le peuple dominant doit : dans l'ordre moral, leur assurer le maintien de leurs anciennes institutions, en tout ce qui n'est pas contraire à la morale la plus large ; dans l'ordre matériel, leur donner la sécurité de leurs personnes et de leurs biens ; ne jamais s'enrichir à leurs dépens, et dans tous les cas, leur faire connaître un bienfait, ordinairement nouveau, la justice. Parfois les circonstances pourront rendre malaisée l'application de ces principes généraux et des échecs se produiront ; qu'on se garde de se décourager et de déserter une tâche si intéressante. Ce serait la ruine de toute entreprise, même de toute idée de colonisation. Il est visible en effet que les territoires inhabités, propres aux colonies de peuplement, se rétrécissent de plus en plus ; que bientôt, en fait d'entreprises coloniales, il ne restera plus que la conquête et le gouvernement de régions habitées par des populations ou primitives ou abâtardies : à la définition, autrefois rigoureusement exacte, que nous donnions plus haut des colonies et de la colonisation, l'avenir tend invinciblement à en substituer une autre : la colonisation est l'action civilisatrice et bienfaisante d'un peuple supérieur sur un peuple inférieur.

JOSEPH CHAILLEY.

1. [illegible]

2. Il est curieux qu'au Mexique et dans d'autres parties [illegible]

Bibliographie.

[illegible] — *Of plantations*, par Francis Bacon [illegible] *Works*, t. VI, p. [illegible] Londres 1858. — Le chapitre de la *Ri*[illegible] *Des colonies*. — *Lectures* [illegible] par Herman Merivale, 2 vol. in-8, [illegible] *und Auswanderung*, par Roscher, 3 vol. in-8, 3e édition. — *La colonisation chez les peuples modernes*, par P. Leroy-Beaulieu, 1 vol. in-8, Guillaumin, [illegible] *les colonies françaises*, par Bordier, 1 vol. in-8, Paris, 1884. — *A quoi*

[illegible] *ritime.*

COLONIES AGRICOLES. La colonisation agricole est une conception philanthropique, dont le but est l'extinction de la mendicité, et dont le procédé consiste dans le défrichement de terres incultes par des mendiants. Elle a été particulièrement imaginée au commencement de ce siècle, après l'échec de nombreuses tentatives faites pour lutter contre la mendicité. On partait de cette idée que l'établissement de colonies agricoles [illegible] des États [illegible] des pauvres valides, et l'enrichirait d'un supplément de produits; et l'on vantait ce mode d'assistance, qui devait améliorer la terre par l'homme, et l'homme par la terre. Malheureusement le calcul péchait par la base; on oubliait, en effet, d'une part, le capital nécessaire à l'établissement et à l'exploitation des colonies, capital d'autant plus nécessaire et important que les terres restant à défricher dans les pays civilisés sont généralement de qualité très inférieure; d'autre part, que le travail employé dans ces colonies était des moins productifs. Aussi l'expérience qui a été faite de ce mode d'assistance en Algérie, en Belgique et en Hollande, est-elle concluante, et en a-t-elle révélé l'inanité et la stérilité. En Algérie, l'opération s'est faite aux frais de l'État; en Belgique et en Hollande, elle a été conduite par les soins de sociétés philanthropiques.

En Hollande, le système n'a pas complètement disparu; mais l'histoire en est des plus instructives. Frappé de l'intensité de la crise économique qui suivit la chute du premier Bonaparte, et du péril social naissant du chiffre énorme des ouvriers sans travail, le général van den Bosch eut l'idée de créer des colonies agricoles dans les régions incultes du pays, et d'y envoyer tous les hommes valides se trouvant sans emploi. De cette idée naquit la création d'une société de bienfaisance, la *Maatschappij van Weldadigheid*, qui existe encore. Dès la première année, elle ne comptait pas moins de vingt mille adhérents payant chacun au minimum une souscription de 5^{fr},50. La ferme de Westerbeek, près de Steenwyk, située en pleine lande inculte, devint le premier noyau des opérations. Bientôt après, le cercle des opérations de la Société de bienfaisance put s'élargir; elle acheta d'immenses étendues de terres incultes, qu'elle mit également en valeur; elle défricha en quelques années 10,000 acres; cette quantité de terres était divisée en trois groupes principaux de colonies : le groupe de Frederiksoord, expansion du noyau originel de Westerbeek; celui d'Ommerschaus, près Meppel, et celui de Weenhuizen, près Assen.

L'appui du gouvernement n'avait pas manqué à la création du général van den Bosch; malheureusement il avait été subordonné à une condition qui faillit amener sa ruine : le gouvernement avait exigé que la société se chargeât d'occuper non seulement les ouvriers sans travail, mais les mendiants, les vagabonds, les paresseux des grandes villes, leur *résidu*, pour nous servir du mot de M. John Bright. Or, en 1859, elle subit, de ce fait, une crise terrible, qui obligea le gouvernement néerlandais à intervenir; celui-ci délivra la société du poids qui pesait sur elle, et paya ses dettes fort considérables. Mais en même temps qu'il lui reconnut le droit de s'assurer de la moralité et de la valeur productive des hommes qu'elle employait, il exigea d'elle l'abandon de ses colonies d'Ommerschaus et de Weenhuizen, dont il fit des espèces de colonies pénales, réservées, sous son contrôle, aux hôtes peu intéressants dont celle-ci était antérieurement chargée. Quant à la société, restée maîtresse du groupe de Fredericksoord et libre de le diriger suivant ses propres inspirations, elle n'a cessé de prospérer depuis 1859. Sur cette « colonie libre » les ouvriers peuvent devenir, s'ils ont une conduite irréprochable, fermiers libres, c'est-à-dire qu'ils peuvent recevoir, avec quelques hectares de terre à cultiver, les instruments, le matériel et le bétail nécessaires. Ils gardent cette situation tant que leur conduite reste satisfaisante; sinon, ils redescendent au rang d'ouvriers; ils peuvent même être expulsés.

En France, l'attention publique s'était, à diverses reprises, portée sur ces colonies agricoles; mais le premier essai important qui en fut fait ne date que de 1848. Il fallait, pensait-on, trouver de l'ouvrage aux ouvriers sans travail qui encombraient la capitale, et l'on songea à créer, dans ce but, des colonies agricoles en Algérie. Une loi, promul-

guée le 19 septembre de cette année, porta que douze mille colons seraient transportés et installés dans notre colonie africaine, aux frais de l'État, et qu'ils y recevraient pendant trois ans les objets nécessaires à leur installation et à leur entretien. Les résultats de cette expérience furent loin d'être satisfaisants. A la fin de 1850, quarante-deux villages contenaient une population de 10,376 individus; mais ces 10,376 individus n'étaient pas les immigrants originaires, mais de nouveaux venus qui avaient pris la place des premiers; la population s'était renouvelée dans l'espace de ces deux années; en effet, les colonies, après avoir reçu à l'origine 12,668 habitants, en avaient perdu 10,217, tant par les départs que par les décès. — La dépense était évaluée à près de trente millions de francs, tant pour le transport des colons, que pour les constructions, la nourriture, l'acquisition d'instruments aratoires, etc. Bref, la dépense revenait à 2,597fr,34 par tête, à 8,374fr,61 par famille. En face de ces frais énormes d'installation, nous trouvons un produit infime, que l'on évaluait, en 1851, à 115 francs environ par famille.

D'après des renseignements inédits, que nous devons à l'obligeance de M. le gouverneur général de l'Algérie, il y aurait eu, depuis cette époque une certaine amélioration : ces centres, qui sont aujourd'hui presque tous des chefs-lieux de commune de plein exercice, ont vu la contenance de leur périmètre s'accroître par suite soit d'agrandissement du périmètre de colonisation, soit de rattachement de territoires indigènes à la circonscription communale. Leur population française s'est également augmentée. Mais le premier magistrat algérien ajoute une observation qui affaiblit considérablement la portée de ces faits et détruit notamment les conséquences que l'on serait tenté d'en déduire au sujet de la valeur de l'expérience philanthropique de 1848 : « J'ajouterai, dit-il, que les éléments du début ont été remplacés, au moins ceux qui laissaient plus ou moins à désirer au point de vue agricole, par de bons colons, qui ont contribué au développement acquis par ces centres et à la prospérité dont la plupart jouissent actuellement. »

En Allemagne également, on a imaginé dans ces années dernières de fonder des colonies de travail, presque exclusivement agricoles. C'est un ecclésiastique de Westphalie, M. de Bodelschwing, qui eut le mérite de créer la première colonie de ce genre, appelée colonie de Wilhelmsdorf, à quelques kilomètres de Bielefeld. Pour éviter toute apparence d'œuvre socialiste et rejeter toute reconnaissance au *droit au travail*, le fondateur fait signer un contrat aux malheureux qui sollicitent leur admission. Ce contrat n'est pas bien dur, il se borne à énoncer l'idée que l'assistance accordée est l'œuvre de la charité privée, et que le bénéficiaire s'engage à travailler pour payer l'hospitalité reçue. S'il travaille bien, on lui procurera un emploi au bout d'un stage de trois ou quatre mois. L'exemple de M. de Bodelschwing a été suivi, et actuellement il y a seize colonies agricoles, fonctionnant en Allemagne. Malheureusement on craint un ralentissement de zèle chez les souscripteurs. D'ailleurs, il faut l'ajouter, ces entreprises, toutes dignes d'intérêt qu'elles soient, n'ont pas porté tous les fruits qu'on en attendait; elles ont une certaine difficulté à trouver de l'ouvrage pour leurs pensionnaires, à leur sortie de la colonie, beaucoup de patrons hésitant à occuper des individus dont les antécédents ont été plus ou moins corrects; enfin, il s'est formé une clientèle attitrée de ces colonies, « qui va de l'une à l'autre, passant l'hiver dans celle-ci, l'été dans celle-là. »

En passant en revue ces diverses expériences, on restera convaincu que l'extinction de la mendicité est un problème d'une solution malaisée; on restera également convaincu qu'il est aussi difficile à un État ou à un gouvernement d'établir une colonie de travail qu'une industrie quelconque, et qu'enfin, pour les sociétés charitables, qui prétendent pratiquer l'assistance par le travail et guérir ainsi la mendicité, s'impose le devoir d'agir avec circonspection et d'apporter dans leur œuvre la plus grande mesure. C'est la triple conclusion qui se dégage de ces essais philanthropiques.

ÉMILE CHEVALLIER.

COLONISATION AU XIXe SIÈCLE. — EXPOSÉ PHILOSOPHIQUE DE LA COLONISATION ET SES RAISONS D'ÊTRE. — Sans entrer dans des détails soit historiques, soit économiques, soit statistiques sur la colonisation, il est bon de donner les raisons générales et philosophiques, trop souvent méconnues, de cet important phénomène. C'est ce que nous allons essayer ici brièvement.

Le monde, au point de vue des populations, se compose de quatre parties bien distinctes : celle où règne la civilisation occidentale, qui est la nôtre; une seconde partie qui est habitée par des peuples d'une civilisation différente, mais compacts, cohérents, stables, destinés, par leur histoire et leur caractère présent, à se gouverner et à se diriger eux-mêmes, la nation chinoise et la nation japonaise par exemple. Une troi-

sième partie appartient à des populations assez avancées sous divers rapports, mais qui ou bien restent stationnaires, ou ne sont pas arrivées à se constituer en nations unies, pacifiques, progressives, suivant un développement régulier; elles sont dans une situation d'équilibre instable, se troublant fréquemment ou toujours prêtes à se troubler. L'Inde anglaise avant la conquête britannique, Java, la presqu'île cochinchinoise, représentent particulièrement ce troisième type.

Enfin, une grande partie du monde appartient à des tribus barbares ou sauvages, les unes adonnées à des guerres sans fin et à des coutumes meurtrières; les autres connaissant peu les arts, ayant si peu l'habitude du travail et de l'invention, qu'elles ne savent tirer aucun parti du sol et des richesses naturelles et qu'elles vivent misérables, par petits groupes disséminés, sur des territoires énormes qui pourraient nourrir à l'aise des peuples nombreux.

Cette situation du globe et de ses habitants implique pour les peuples civilisés le droit à une intervention, dont le caractère et l'intensité peuvent varier, chez les populations ou peuplades des deux dernières catégories.

Il n'est ni naturel ni juste que les civilisés occidentaux s'entassent indéfiniment et étouffent dans les espaces restreints qui furent leur première demeure, qu'ils y accumulent les merveilles des sciences, des arts, de la civilisation, et qu'ils laissent la moitié peut-être du monde à de petits groupes d'hommes ignorants, impuissants, vrais enfants débiles, clairsemés sur des superficies incommensurables, ou bien à des populations décrépites, sans énergie, sans direction, vrais vieillards incapables de tout effort, de toute action combinée et prévoyante.

L'intervention des peuples civilisés dans les affaires de ces deux catégories de populations se justifie comme une éducation ou comme une tutelle. Elle peut prendre des formes diverses : celle d'une colonie véritable, celle d'un protectorat; très intense dans le premier cas, plus restreinte et plus déguisée dans le second.

En ce qui concerne notamment les immenses territoires occupés par de petites tribus sauvages ou barbares, clairsemées, presque sans développement intellectuel et sans organisation civile, il est certain que le rôle d'instructeurs et de guides qui incombe aux peuples civilisés est tracé par la nature même des choses.

Il est des pays où il semble que la civilisation, à savoir la domination de l'homme sur lui-même et sur la matière, l'esprit d'entreprise et la discipline, le sens de la capitalisation et l'aptitude aux inventions, ne peut se développer spontanément. On peut croire que si l'on abandonnait, pendant plusieurs milliers d'années encore, l'Afrique équatoriale ou tropicale aux seules impulsions de ses habitants, on la retrouverait, au bout de ces milliers d'années, exactement ce qu'elle est aujourd'hui, sans une meilleure exploitation des richesses naturelles, sans un supérieur développement des arts.

Il est aussi des races qui semblent incapables d'un développement intellectuel spontané. Si l'Amérique du Nord et l'Australie n'avaient dû être découvertes qu'en l'an 3000 ou l'an 4000, au lieu de l'avoir été l'une à la fin du xve, l'autre à la fin du xviiie siècle, il est probable qu'on eût trouvé les habitants de ces énormes terres exactement dans la situation où les virent les premiers Européens ; ils auraient eu 12, 15, 20 ou 25 siècles de plus pour perfectionner leur société, leurs arts, leur esprit; mais ils ne semblent pas porter en eux-mêmes le germe d'un développement personnel ou social au delà de la chétive situation où ils étaient arrivés.

Il est des pays et il est des races où la civilisation ne peut éclore spontanément, où elle doit être importée du dehors. C'est même une question de savoir, mais que l'avenir seul pourra trancher, si, après avoir inculqué, par exemple, par la bienveillance, par une direction équitable, leur civilisation à ces peuples enfants ou à ces peuples décrépits, les nations européennes pourraient retirer leur main conductrice, sans que, au bout d'un certain nombre de dizaines d'années, les peuples ainsi relevés, éduqués, puis soudain abandonnés, revinssent à leur situation première.

Supposez que pendant un siècle ou deux, mettez-en même davantage, les peuples européens se fassent les directeurs attentifs et humains des tribus diverses qui occupent la zone du Congo et de ses affluents, du Zambèse, du Nil supérieur, de l'Ogoué, de la Bénoué et du Niger, il est incertain si la cessation soudaine de la tutelle européenne ne laisserait pas, au bout de quelques dizaines d'années, toutes ces peuplades retomber dans la barbarie d'où, par hypothèse, on les aurait tirées.

Il y a une certitude, c'est que dans ces pays la civilisation doit être importée de l'extérieur; il y a un point incertain, conjectural, c'est celui de savoir si, une fois importée de l'extérieur et maintenue pendant un ou deux siècles, la civilisation pourrait se conserver d'elle-même, après la rupture de tout lien politique avec le peuple civilisateur.

L'exemple de ce qu'est devenue l'Afrique

du Nord, quoique beaucoup de sang romain s'y fût infiltré, quand s'est rompu le lien politique avec Rome, est de nature à donner des inquiétudes.

Si la civilisation peut ainsi se maintenir d'elle-même par la force acquise, la colonisation n'est qu'une éducation passagère des peuples inférieurs par les peuples supérieurs ; elle doit, toutefois, avoir une durée qui s'étende à plusieurs générations humaines, parce que l'éducation d'un peuple nécessite toute une série de générations. Alors la colonisation ne serait qu'une tâche temporaire ; ce n'en serait pas moins une grande tâche, dans l'état actuel du monde, qui s'imposerait aux peuples riches en capitaux et en lumières. Si, au contraire, la civilisation, quoique enseignée à certaines races, infusée dans certains climats, n'y peut être indéfiniment conservée sans une certaine permanence d'action de la puissance extérieure civilisatrice, alors la colonisation, sous la forme adoucie du protectorat, serait destinée à avoir une durée indéfinie.

On s'est trop habitué à l'idée que les colonies se détachent un jour, comme un fruit mûr, de la métropole, ou du moins comme des êtres adultes, conscients de leur force, visant à l'indépendance, doivent un jour vivre de leur vie propre et n'avoir plus que des rapports volontaires, reposant sur l'égalité, avec l'ancienne mère-patrie. Il est un type de colonies, les colonies de peuplement, auquel est réservée cette destinée. Les groupes ethniques analogues à la population de la mère-patrie, les sociétés absolument semblables qui se sont constituées dans des climats où la race européenne peut vivre et se développer, sont, certes, appelés à cette émancipation complète.

Mais l'exemple des États-Unis, du Canada, de l'Australie, des républiques de race espagnole et du Brésil, ne prouve que pour les colonies de peuplement ou les colonies mixtes, non pour les colonies établies au centre de l'Afrique ou même au sud de l'Asie[1].

Supposez que la direction britannique vienne un jour à faire complètement défaut à l'Inde ou à la Birmanie, qu'elle n'y soit remplacée par aucune direction européenne analogue, il n'est pas impossible que, après quelques dizaines d'années, ces contrées retombent dans l'état d'anarchie, de médiocre productivité et de misère où elles languissaient il y a quelques siècles.

Ce qui n'est qu'une conjecture pour l'Inde paraît à peu près une certitude pour le Gabon, le Congo et d'autres territoires de l'Afrique intérieure, après qu'on les aura un peu civilisés, ce qui demandera bien cent ans, car jusqu'ici on ne les a encore qu'explorés.

En tout cas, dans la situation actuelle du globe, il y a une œuvre de colonisation à accomplir.

Doit-on l'abandonner aux simples particuliers? Cela est impossible. Les particuliers jouent un rôle important dans la colonisation, comme explorateurs, comme aventuriers, comme pionniers, comme commerçants. Mais ils ne peuvent exercer une action méthodique, prolongée, synthétique, sur tout un pays barbare ou sauvage. Ils poussent parfois à l'extrême l'amour du lucre, l'esprit d'injustice et d'oppression. Précurseurs utiles, auxiliaires indispensables, ils ont cependant besoin d'être contenus et contrôlés par une puissance politique.

Un État peut créer des compagnies de colonisation auxquelles il confère certains privilèges et certains droits souverains. L'Angleterre, la Hollande, la France, l'ont souvent fait dans le passé ; la première le fait encore dans le présent, l'Allemagne aussi. Bornéo, la Nouvelle-Guinée, toute l'Afrique, comptent diverses sociétés de ce genre. C'est un artifice auquel recourt une puissance pour s'infiltrer dans un pays où son action directe et immédiate susciterait des protestations.

Mais il ne faut pas être la dupe des apparences. Ces sociétés de colonisation ont derrière elles toute l'action politique de la puissance qui leur a accordé leur charte. Elles sont diplomatiquement soutenues par elle, parfois aussi militairement, et, au bout d'un certain temps, elles se voient presque toujours remplacées par l'Etat même dont elles n'ont été ainsi que les agents temporaires.

Il n'en peut être autrement : le simple droit des gens n'admet pas qu'un territoire appartienne à des particuliers sans qu'un État constitué et reconnu en ait la responsabilité.

On confond souvent la colonisation avec le commerce ou l'ouverture de débouchés commerciaux. J'ai montré ailleurs que cette assimilation est fausse. La colonisation comporte bien autre chose que la vente ou l'achat de marchandises ; elle entraîne une action profonde sur un peuple et sur un territoire, pour donner aux habitants une certaine éducation, une justice régulière, leur enseigner, quand ils l'ignorent, la division du travail, l'emploi des capitaux ; elle ouvre

1. Voir, pour les différentes sortes de colonies, l'article Colonies et mon ouvrage *De la Colonisation chez les peuples modernes*.

un champ non seulement aux marchandises de la mère-patrie, mais à ses capitaux et à ses épargnes, à ses ingénieurs, à ses contre-maîtres, à son émigration, soit des masses, soit de l'élite. Une transformation de ce genre d'un pays barbare ne peut s'effectuer par de simples relations commerciales.

La colonisation est ainsi l'action méthodique d'un peuple organisé sur un autre peuple dont l'organisation est défectueuse, et elle suppose que c'est l'État même, et non seulement quelques particuliers, qui se charge de cette mission. La transformation ou l'éducation dont il s'agit ne se peut procurer, en effet, par de simples échanges de marchandises, échanges toujours fort bornés chez les peuples primitifs; il y faut joindre l'établissement de la paix intérieure, phénomène rare chez ces tribus sauvages, des lois équitables et respectées, une justice exacte et sûre, un régime terrien qui permette l'accès à la propriété. Or, tout cela ne peut s'obtenir que par l'action de l'État.

Ainsi la colonisation, qu'on la considère comme une entreprise permanente ou seulement comme une entreprise transitoire, propre à la période de l'humanité que nous traversons, est une œuvre d'État.

Maintenant un grand État peut-il s'en désintéresser, surtout quand son histoire et la possession même de vastes surfaces terrestres l'invitent à y prendre part? Les économistes naguère, à l'exception de quelques-uns cependant, parmi lesquels Adam Smith et Stuart-Mill, ont détourné les États de posséder des colonies. Pourquoi ne pas faire simplement le commerce sans prendre la charge de territoires lointains?

Les grandes fautes, les crimes même, qu'une colonisation mal conçue a suscités, les massacres d'indigènes, l'esclavage, les erreurs d'un système colonial contraire au sens commun et à la science, ont pu encourager et excuser cette manière de voir; elle est, toutefois, superficielle.

Il ne convient pas de laisser accaparer, peupler ou diriger le monde par un seul peuple ou par deux peuples. Il importe de se souvenir que les marchandises d'un pays manufacturier courent grand risque d'être arrêtées par des tarifs prohibitifs aux frontières étrangères; que les capitaux qu'il produit en trop et qu'il veut exporter sont souvent exposés dans un pays étranger à des tribunaux ou à des législateurs malveillants qui les confisquent indirectement ou les ruinent; que les émigrants même ne sont plus sûrs d'être bien accueillis dans les contrées sur lesquelles leur pays d'origine n'a aucun droit.

L'absence de colonies, dans un temps déterminé, avec l'esprit qui prévaut de nos jours, pourrait équivaloir à une sorte de séquestration du peuple qui aurait été assez inerte pour ne pas se créer des dépendances dans le monde, alors que le monde n'était pas complètement occupé.

Puis, les influences morales valent bien quelque chose : le prestige d'un peuple qui a imposé sa direction, sa langue, ses habitudes, ses goûts à des territoires étendus, a sa répercussion jusque dans les affaires.

Ainsi, dans la période de l'histoire que nous traversons, un grand État prévoyant et riche ne peut absolument se désintéresser de la colonisation.

C'est une œuvre lente, coûteuse, qui ne peut être soutenue par les particuliers seuls.

Il faut, toutefois, apporter à cette œuvre d'État beaucoup de réflexion, d'intelligence, de mesure, de sentiment de justice et surtout d'esprit de suite. Il convient de tâcher d'établir la direction politique en froissant le moins possible les populations indigènes, en les formant graduellement, en respectant leurs droits, en évitant les guerres; la politique coloniale d'ostentation est aussi nuisible que peut être utile la politique coloniale sérieuse et bien conduite.

Dans ces conditions, la colonisation, au moment de l'histoire du monde où j'écris, rentre dans la mission des grands États occidentaux.

Il est intéressant de constater que les démagogues qui veulent disséminer l'État dans tant d'entreprises diverses à l'intérieur ne se soient pas encore avisés du devoir colonisateur de l'État moderne. L'opinion publique vulgaire, quand elle n'est pas dirigée par des esprits sérieux, a si peu de prévoyance; son horizon est si restreint; elle est si préoccupée des infiniment petits de l'heure présente; elle voit si peu l'avenir lointain de la patrie! Elle prend sans cesse le change, se passionnant pour de mesquins et transitoires intérêts, négligeant le développement lent des grandes choses.

PAUL LEROY-BEAULIEU.

COMMERCE [1].

SOMMAIRE

I. DÉFINITION DU COMMERCE ; SON BUT.

Les définitions sont nombreuses et, comme toujours, aucune n'atteint la précision que l'on poursuit.

Selon le comte Verri, le commerce a principalement pour objet le transport et la distribution des produits.

Le commerce, d'après Destutt de Tracy, nous permet de tirer parti de tout; grâce à lui, nous pouvons acheter, conserver, voiturer et vendre.

Pour J.-B. Say, c'est l'industrie qui met le produit à la portée de celui qui doit le consommer.

1. Définition économique; rôle du commerce dans la production.

Dans ces définitions, il ne s'agit que de l'augmentation de valeur donnée par le transport, mais nullement de la production et de la façon qui y entrent cependant pour une plus grande part.

Le commerce est une chose différente de l'échange, remarque J.-B. Say, parce qu'il donne un produit, ce qui n'est pas le cas pour un simple échange ; le commerce ne serait donc, selon lui, qu'une des formes de l'industrie. J.-B. Say fait consister le commerce à acheter pour revendre; mais cette définition ne le distingue pas des autres industries. Acheter et vendre, telle est bien la formule juridique de l'opération commerciale ; mais on ne voit pas où est le fait de production dans cette opération d'acheter et de vendre. Le voici : l'industrie produit en transformant, le commerce en transportant. L'observation et la pratique nous montrent donc qu'il ne fallait pas faire entrer les mots vente et achat dans la définition du commerce.

[1] On n'a voulu ici que dresser une sorte de tableau synoptique du commerce ; presque chaque paragraphe correspond à un article spécial, où l'on trouvera les développements doctrinaux ou techniques nécessaires.

Selon J.-B. Say, les richesses sont le produit non seulement de l'industrie humaine, mais des capitaux et des agents naturels ; il existe autre chose que du travail dans la création des valeurs ; la valeur des choses est due à l'action de l'industrie humaine combinée avec celle des agents que lui fournit la nature et avec celle des capitaux; dans cet ensemble, l'industrie n'entre souvent que pour un tiers.

Pour Dunoyer, la seule cause originaire de la production, c'est l'industrie, c'est-à-dire l'intelligence et l'activité humaines. Sans doute, ce ne sont pas les seules forces; il en existe une multitude d'autres que l'homme n'a pas créées ; mais pour qu'elles servent, il faut qu'il les ploie à son service; il faut qu'il sache les forcer à produire. L'homme ne les crée pas sans doute, mais c'est lui qui crée leur utilité ; il les crée comme forces productives. Les forces de la nature existent indépendamment de tout travail humain; mais comme agents de production, elles n'existent que par l'industrie humaine ; c'est elle qui a créé ces instruments ; c'est elle qui en dirige l'usage; elle est la source d'où sont sorties non pas les choses, ni les propriétés des choses, mais l'utilité qu'elle tire des choses et de leurs propriétés.

En présence de cette objection, on ne peut plus, dans une analyse exacte et approfondie, continuer à attribuer la production de la richesse à la combinaison de trois forces : l'industrie, les capitaux et les fonds de terre. Il n'existait pas de capitaux avant que l'industrie eût commencé d'agir; les capitaux sont de création humaine, la terre même, prise en général, n'est pas un capital; elle ne devient un capital que quand, comme toute autre matière, elle a été disposée par l'homme de manière à produire des utilités. L'homme a créé ainsi de nouveaux agents de production qui, en tant qu'instruments, viennent de son industrie.

Le commerce ne serait donc qu'une branche du travail, une industrie distincte. Dès lors, dire comme J.-B. Say que le commerce met le produit à la portée de celui qui doit le consommer, éveille, avec raison, la critique de Dunoyer, parce que cette définition confond deux fonctions différentes : l'échange et le transport des produits. On n'a voulu voir dans le commerce que le transport des marchandises d'un lieu à un autre, mais ce n'est pas le seul objet du commerce, puisqu'il peut avoir lieu sans transport.

Le commerce serait donc, en premier lieu, l'industrie des échanges ; ce serait là son objet essentiel.

Mais les objets, sujets d'échange, même

à l'état de matière première, dans leur état le plus primitif, il faut que l'industrie intervienne soit pour les transporter, soit pour leur donner une certaine façon ; ce sera encore l'objet de l'industrie commerciale. Elle apparaît ainsi sous un nouvel aspect.

En outre de l'échange, du transport, de la distribution des produits [1], le commerce n'a-t-il pas un autre résultat? Est-il productif?

A cette question aucune des précédentes définitions ne répond. Les mineurs et les voituriers ne font qu'une opération de transport, déplaçant la matière sans la produire, l'un du fond, l'autre du carreau de la mine. Mais il n'en est pas toujours ainsi; la production, non pas de la matière elle-même, mais du produit, prend les formes les plus variées et l'accumulation du travail, la difficulté, l'habileté qu'il faut déployer ne sont pas moindres.

Dire que le commerce concourt à la production tandis que l'échange est improductif, c'est ne pas faire jouer à l'industrie un rôle assez considérable. Au début, elle est le seul agent producteur, c'est la cause primitive de tous nos progrès. Parler des profits du capital et des fonds de terre, c'est tout confondre ; ni la terre ni le capital, à eux seuls, ne donnent de profits, l'industrie seule les fait naître, sous l'impulsion de l'homme.

Un simple échange n'augmente pas la richesse; mais cet échange permet l'emploi séparé et continu, sans interruption, du même produit qui passe de main en main pour recevoir une façon. De là, une *division du travail* (voy. ce mot) qui, en accroissant la valeur de l'objet, en diminue le prix et augmente la quantité des choses nécessaires ou simplement désirables. Les nations échangent leurs produits sur le pied de l'équivalence; c'est ainsi que le commerce extérieur a une action indirecte sur l'activité commerciale en créant, en excitant de nouveaux goûts et en stimulant les inventions ; dans ces cas, il est une source non pas directe, mais indirecte de richesse.

Le commerce concourt donc à la production en mettant les produits dans les mains qui savent, ou du moins espèrent en tirer le meilleur parti.

Dans ces conditions, ne faire intervenir l'industrie que pour un tiers dans l'œuvre de la production, c'est lui faire jouer un trop faible rôle puisque, dès l'origine, elle a été l'unique agent producteur de toute richesse.

Rien de délicat comme une définition; nous l'avons vu pour le commerce, il en sera de même pour la production. Ici nous sommes en présence de l'École des physiocrates qui ne reconnaît le fait de production que là où il y a création d'une matière nouvelle. Pour eux, il ne faut admettre parmi les producteurs que l'agriculteur, les pêcheurs et les mineurs, parce que seuls ils font apparaître un nouveau produit qui n'était pas dans le commerce avant l'exercice de leur profession. Ils n'attribuent le caractère de productivité qu'à l'industrie agricole, traitant de stériles toutes les autres, non sans reconnaître que l'industrie manufacturière, le commerce, les professions libérales, sont essentiellement utiles. Mais ils admirent avant tout le propriétaire foncier.

Ils ne pouvaient nier cependant que l'*industrie* (voy. ce mot) fût créatrice. Il existe des matières sans valeur, — celles dont on n'a point l'emploi ou dont l'abondance est telle que tout le monde peut en prendre ou en jouir, — à qui la transformation seule peut donner une valeur. Leur donner cette valeur, c'est le rôle de l'industrie manufacturière ; dès lors elle apparaît comme créatrice d'utilités et de valeurs. Mais les physiocrates prétendaient que la valeur additionnelle qu'on leur donnait était balancée par la valeur consommée pendant leur mise en œuvre. Les dépenses faites par l'entrepreneur pour son usine, pour ses besoins et ceux de ses ouvriers, absorbent, disent-ils, le bénéfice du travail ; ils n'accroissent donc pas la richesse : conclusion bien facile à réfuter, car l'industrie fournit beaucoup plus à l'épargne que l'agriculture.

Ainsi, selon les physiocrates, un manufacturier, un négociant ne peuvent rien ajouter à la masse des richesses; ils vivent aux dépens de ceux qui produisent, c'est-à-dire des cultivateurs ; s'ils ajoutent aux produits quelque valeur par leur industrie, ils en consomment l'équivalent. Les peuples manufacturiers et commerçants ne vivraient donc que du salaire que leur distribue la partie agricole de la nation. Mais alors pourquoi, au XVIII[e] siècle, la Pologne, malgré son commerce presque unique de céréales, était-elle moins riche que l'Angleterre?

Ceci posé, quelques-uns d'entre eux se demandaient s'il y avait toujours bénéfice dans un échange. Condillac prétendait que toutes les marchandises valent moins pour celui qui les vend que pour celui qui les achète; et si elles augmentent de valeur en changeant de main, *le gain de l'un ne fait que compenser la perte de l'autre;* le commerce ne produirait donc rien! Il reprenait ainsi la vieille doctrine : ce que l'un perd, l'autre le gagne. Mais peut-on dire que la propriété, la

1. Ces produits sont divers; on les désigne sous le nom de marchandises, s'ils ont été achetés pour être revendus [illegible] *denrées* [illegible] pour être consommés.

richesse, ne peut croître sans être dérobée à quelqu'un? Si dans une population agglomérée la richesse des uns ne pouvait s'obtenir qu'aux dépens des autres, comment tous les citoyens dont se compose un État pourraient-ils en même temps être plus riches à une époque qu'à une autre, comme on l'observe en Angleterre, en France, en Allemagne, en Italie, aux États-Unis, pour ne parler que des principaux États.

2. Définition juridique.

Nous venons de voir qu'on n'a pas réussi jusqu'ici à donner une définition économique scientifique du commerce. Quant à la notion légale, les rédacteurs du code n'ont pas été guidés par des considérations scientifiques et abstraites, mais par des raisons d'utilité pratique. Au point de vue du code, le commerce est l'ensemble des opérations qui ont pour but de réaliser des bénéfices en spéculant sur la transformation des matières premières, sur leur transport, sur leur échange et sur tous les actes énumérés dans les articles 632, 633, 634 du code de commerce.

Le mot commerce n'a pas le même sens dans le langage économique et dans le langage juridique.

Au point de vue économique, le commerce est une branche de l'industrie qui embrasse l'ensemble des travaux de l'homme appliqués à la matière.

Il y a donc production de richesse partout où il y a création, invention ou augmentation d'utilité ou satisfaction des désirs.

Le but du commerce n'est pas, comme on le répète souvent, d'acheter bon marché pour vendre cher, mais de prendre le produit là où il est le meilleur marché pour le vendre là où il est le plus cher; par conséquent, pour le mettre dans la main de celui qui en donnera le plus haut prix en vue de l'usage auquel il le destine.

Pour atteindre ce but, l'industrie se présente sous trois formes : agricole, manufacturière, commerciale. Agricole, elle extrait du sol ou prend à la nature les matières premières avec ou sans culture; manufacturière, elle transforme les matières premières pour les appliquer aux besoins de l'homme; commerciale, elle met les choses à la portée de celui qui doit s'en servir, donne de la valeur aux produits en les transportant là où ils sont nécessaires et en les répartissant.

Au point de vue juridique, le mot commerce comprend tout ce qui peut faire l'objet d'une transaction; toutes les opérations qui ont lieu relativement aux choses rentrent dans l'exercice habituel et professionnel des actes de commerce. Enfin, notons que celui qui fait des actes de commerce non en vue de se procurer des bénéfices, mais pour ses affaires personnelles, n'est pas commerçant.

Il n'est pas toujours facile, on le voit, de discerner à première vue un acte de commerce d'un acte qui ne l'est pas. Aussi, abandonnons le côté juridique et étudions surtout le côté économique.

II. HISTORIQUE.

3. Origine du commerce; échange.

Le commerce, aussi ancien que le monde, est apparu sur la terre avec l'homme, pour la satisfaction de ses désirs, de ses besoins : et sous cette double impulsion, tout est devenu aussitôt un objet de trafic. La Bible nous rapporte que les fils des premiers hommes trafiquèrent même des choses immatérielles : un plat de lentilles suffira pour transférer la jouissance et les privilèges du droit d'aînesse de l'aîné au cadet.

Ce contrat est un échange; cet échange primitif, c'est le troc, mais c'est ici le troc d'un objet matériel pour un objet immatériel; c'est donc déjà un contrat dans ce qu'il y a de plus élevé; il porte sur un objet dont notre législation moderne ne permet pas de trafiquer. Cet échange, ce troc, même dans ce qu'il a d'exagéré, nous prouve que chacune des deux parties y trouve un avantage; de là probablement l'origine du mot commerce (*cum merce*), c'est-à-dire avec récompense et avantage ou *commutatio mercium*.

Le commerce comprend donc l'échange des produits matériels et immatériels; cet échange prend les formes les plus variables, selon les degrés de civilisation.

Nous parlons ici des produits et des services sans nous occuper de leur utilité et de leur valeur.

La *valeur* des choses (voy. ce mot) ne se règle pas, comme on serait porté à le croire, d'après la quantité d'industrie ou de travail qu'on a mises en elles. La question de savoir comment se produisent les richesses et celle de savoir comment s'en établit la valeur, sont deux questions distinctes. Il est possible qu'une chose qui n'a coûté que peu d'efforts se vende beaucoup plus cher que telle autre qui a demandé beaucoup de travail et de dépenses. Le prix d'un produit dépend d'une multitude de circonstances : des qualités naturelles de la matière dont il est formé, du plus ou moins de travail qu'il a fallu pour le faire, de la place qu'il occupe au moment où l'on veut le vendre, de la quantité qui en est demandée, de celle qui en est offerte. L'espérance, la crainte, les modes, toutes les passions et toutes les vertus peuvent,

comme l'observe J.-B. Say, influer sur le prix qu'on en donne et qu'on en reçoit. La puissance de production des usines contribuera également à faire varier dans de grandes proportions leur prix de revient. En dehors d'un prix moyen, il est, d'ailleurs, impossible d'établir exactement ce prix de revient.

Avant de procéder à l'échange, la matière première devra être transportée, conservée, transformée. Elle sera consommée sur place ou au loin, à la suite d'un nombre d'échanges qui dépassent tout ce que l'on peut imaginer : c'est là le commerce ; son but est de répartir les produits dans le monde, et il y arrive de la manière la plus heureuse, par cela seul qu'il est sollicité par l'espoir d'un gain ; gain variable, quelquefois considérable, quelquefois nul, si même il n'y a perte.

Le commerçant a donc des risques considérables à courir. On n'en tient pas compte quand on le compare à un frelon, parce qu'il n'extrait rien de la terre comme le mineur, parce qu'il n'ensemence pas le sol comme l'agriculteur ; mais s'il met le produit demandé à la portée du consommateur, le service rendu n'est-il pas aussi grand ?

L'échange, dans les conditions primitives où manquent la plupart de ces préparations et de ces prévisions, est ce qu'on appelle le troc. Ici c'est le désir ou le besoin seul qui domine ; la valeur ne vient qu'en troisième ligne. Pour la mesurer, il faudra faire intervenir un troisième facteur, dont la valeur sera peu variable. Après quelques tâtonnements, on prendra comme mesure de la valeur les métaux précieux ; c'est ainsi que nous arriverons à la vente, vente qui aura lieu au comptant ou à terme.

Reprenons chacune de ces formes de l'échange.

4. Troc.

Le troc est le premier degré de l'échange ; c'est la simple livraison d'un produit contre un autre ; le troc ne permet que des échanges bien imparfaits, puisque la valeur des objets échangés n'étant déterminée que par le désir ou le besoin, on ne cherche pas à la calculer pour s'en rendre compte. Aussi l'usage s'en est-il restreint. Du reste, on a aujourd'hui une base de comparaison dans les prix courants et les mercuriales. A l'origine même, on a senti les inconvénients du troc et l'on a cherché, pour mesurer les valeurs, des produits dont la rareté et la nature étaient moins exposées à des variations de prix que les produits eux-mêmes.

Dans les îles au bord de la mer, on s'est servi de coquillages rares, d'une forme déterminée, à une époque où les métaux précieux, inconnus ou peu répandus, n'étaient pas encore en circulation.

5. Intervention des métaux précieux : vente.

Puis sont intervenus les métaux précieux, l'or, l'argent, le cuivre, d'abord sous forme de lingots, avec des formes particulières, dont il fallait contrôler le poids et le titre, puis sous forme de monnaie, avec une effigie d'abord symbolique, puis divine et enfin humaine, ce que nous voyons encore aujourd'hui. On obtient ainsi dans les échanges toute la précision que l'on peut désirer (V. Circulation, Monnaie).

On sait qu'on recevra toujours une quantité de métal dont le poids et le titre seront déterminés et dont la valeur, sur les divers marchés du monde, sera moins variable que celle des marchandises.

La vente consiste donc dans l'échange d'un produit contre de l'or ou de l'argent d'un poids et d'un titre connus. Dès l'antiquité, on a eu recours à cette heureuse pratique, qui apportait tant de précision dans la liquidation des affaires, et le troc a été relégué dans les pays qui manquent encore des instruments de circulation.

III. MÉCANISME DU COMMERCE.

6. Les objets.

Sur quoi s'exerce le commerce ? Sur tout ce qui peut satisfaire les besoins et les désirs. Même dans les sociétés les plus primitives, au début de la civilisation, des ornements, que l'on peut regarder comme des superfluités, entrent dans le mouvement des échanges ; faut-il citer l'ambre, le corail, les pierres précieuses, etc. ? C'est d'abord la matière première brute, tirée soit du pays, soit de l'étranger, venant même des extrémités opposées du monde, comme les lances et les haches que l'on trouve dans les tumulus celtiques du Morbihan, et qui sont originaires de l'Inde.

Le produit brut est bientôt travaillé ; cela suppose une industrie naissante, et cette industrie se développe peu à peu jusqu'au point où nous la voyons aujourd'hui. La somme de travail accumulé sur un produit naturel indique le degré de civilisation auquel on est arrivé ; c'est à quoi l'on s'applique surtout aujourd'hui. La valeur de la matière première disparait, pour ainsi dire, quand on la compare à celle de la main-d'œuvre qui lui donne une nouvelle forme. Partout, on s'applique à développer le côté industriel, comprenant bien que c'est de ce côté que l'on recueillera le plus grand bénéfice ; c'est ainsi que les Anglais ont introduit dans l'Inde les

métiers à filer et à tisser le coton. Aussi voyons-nous les peuples civilisés s'élancer à la poursuite des matières premières sur tous les points du globe, pour leur donner une façon plus ou moins perfectionnée qui ajoute singulièrement à leur valeur. Quand, dans un port de mer, on voit étalés sur le quai les produits qui sortent des flancs d'un navire, on en reconnaît de suite la provenance; si ce sont des matières premières: coton, laine, peaux, soie, céréales, on peut affirmer qu'elles arrivent d'un pays où l'industrie n'est pas développée (à moins qu'elles ne sortent des grands entrepôts européens, mais dans ce cas elles ne viennent pas de leur pays d'origine). Dans ces immenses mouvements d'importations des pays hors d'Europe, on ne signalait guère autrefois que des produits n'ayant pas de similaires sur nos marchés; il n'en est plus de même aujourd'hui, nos cultures, nos procédés ont pénétré partout et de partout on vient nous faire concurrence.

L'activité commerciale ne s'exerce pas seulement sur ce que l'on produit; il y a des combinaisons, des mélanges, qui permettent, sans grand travail industriel, par adaptation plutôt que par création, de plier un produit à des besoins, à des goûts qui ne sont pas les mêmes. Alors, ce produit subit plusieurs façons, empruntant ses éléments à plusieurs pays; celui où il arrive en dernier lieu vend ainsi les produits de l'étranger avec une légère modification ou même sans leur en faire subir aucune. Il y a donc activité commerciale sans qu'il y ait eu activité industrielle équivalente.

On pourrait encore supposer une nation sans industrie avec un commerce florissant, une nation dont les flottes transporteraient tous les produits du monde sans rien produire, comme l'ont fait longtemps les Hollandais. Sans avoir un commerce aussi exclusif, on peut, comme la Grande-Bretagne, combiner dans ses opérations tous les genres de commerce, non seulement pour ses propres besoins, mais pour les besoins du monde; c'est ainsi que, par la grande part qu'elle prend dans la consommation et par la puissance de sa marine, elle transporte la plus grande partie des produits du monde et leur sert d'entrepôt en attendant leur répartition sur les autres marchés.

Recherchant toujours la perfection de tous les mécanismes industriels et commerciaux, on arrive à établir des marchés, à déplacer ceux qui existent déjà, par suite de la facilité des transports, de l'organisation des entrepôts et d'une bonne circulation fiduciaire.

7. Les marchés.

Pour prendre part à ce grand mouvement d'échanges, il n'y a pas, dans une nation, que les commerçants; il y a les producteurs. La matière première est indispensable; elle est minérale ou végétale; dans les deux cas, il faut lui faire subir des préparations, des transformations; dans le premier cas, la recueillir, dans le second, la produire: de là, deux rôles qui sont remplis par les agriculteurs et les industriels; les commerçants ne viennent qu'en troisième ligne. Selon les époques, chacune de ces trois classes a été plus ou moins en honneur. Deux grands ministres ont eu chacun leur système: Sully voyait la richesse d'un pays dans le développement de son agriculture; Colbert donnait tous ses soins aux fabriques, pensant que c'était la principale source de la richesse des États.

De nos jours, c'est le tour de l'industrie commerciale; le marché intérieur ne suffit plus à l'activité et à l'ampleur des affaires; on cherche partout de nouveaux débouchés, fussent-ils au bout du monde. On s'efforce de créer des produits qui trouveront des consommateurs à l'étranger; on ne se contente pas d'y expédier le trop-plein, le solde de la fabrication pour payer les matières premières importées. Le matériel industriel est monté sur un tel pied et avec une telle puissance, qu'il dépasse de beaucoup ce qui est nécessaire pour la consommation nationale; de là, le besoin d'une expansion au dehors pour placer les produits de l'industrie, et dans ces conditions le marché intérieur et le marché colonial réservé ne suffisent plus.

Commerce intérieur et extérieur. — Autrefois on se préoccupait surtout du marché intérieur; on produisait et on s'approvisionnait en vue de la demande problable du marché intérieur; aujourd'hui c'est le marché du monde que l'on a en vue, marché capable de tout absorber.

C'est ici, surtout depuis la suppression des péages provinciaux (V. DOUANES, *Historique* et des taxes de toutes sortes, que le besoin de la liberté se fait partout sentir.

La forme du gouvernement a-t-elle une influence sur l'étendue du commerce extérieur? On a remarqué que la division plus ou moins grande de la propriété du sol était une des causes qui encourageaient le plus ce genre de commerce. Là où la propriété est concentrée dans un petit nombre de mains et dans une île, il faut nécessairement que l'activité sociale trouve à s'employer au dehors; de là l'émigration, les relations à l'étranger et par suite un mouvement (d'échanges) qui ne peut que s'étendre. En

France, où nous observons un état contraire puisqu'on se plaint du morcellement du sol, le commerce extérieur joue un moindre rôle, quoique encore très important.

Toutefois, la forme même du gouvernement, quand la liberté économique est conservée dans une certaine mesure, n'a qu'une importance secondaire ; c'est ainsi que la forme monarchique dans la Grande-Bretagne, en Russie, en Autriche, même dans les petits Etats, en Belgique ; la forme républicaine aux Etats-Unis, en France, en Suisse, n'ont pas empêché le commerce extérieur de prendre un grand développement.

Il est vrai que l'organisation du commerce n'est pas toujours la même. Là où les capitaux sont réunis dans quelques mains, le grand commerce extérieur le sera de même. Là où la fortune est plus divisée, comme dans certaines républiques, l'association amènera bientôt la concentration du capital qui seul peut lui permettre de produire tous ses effets utiles. La voie est détournée, mais le but est toujours atteint ; jusqu'ici, rien n'arrête le commerce extérieur, il sait prendre la forme appropriée à la situation ; ses embarras commencent quand il se trouve en présence des obstacles qu'élèvent les lois.

Liberté des échanges. — Ce qu'il faut avant tout au commerce, c'est la liberté. Sans aller jusqu'au libre-échange ou à la prohibition, on peut supporter certains droits, mais tous les changements de régime sont funestes. Ajoutez certains *privilèges* et certains *monopoles* (voy. ces mots) très enviés, et la situation de quelques-uns sera tellement favorisée que le développement normal des affaires sera ralenti, sinon arrêté. La lutte est donc toujours engagée contre les obstacles, les barrières, les taxes que le commerce rencontre sur sa route. Son but, c'est d'amener les produits sur le marché aux meilleures conditions ; il y parviendrait si les prix n'étaient toujours relevés, non seulement à la frontière par les droits de douane, mais même à l'entrée des villes par les droits d'octroi. Que d'efforts pour livrer, malgré toutes ces charges, le produit à un prix qui n'éloigne pas le consommateur ! Le commerçant doit donc réclamer la plus grande liberté possible dans les lois et dans les règlements ; de là, deux points de vue différents pour l'industriel et le commerçant.

L'industriel, le producteur, sauf pour sa matière première si elle vient de l'étranger, veut être protégé pour sa fabrication ; le commerçant, dont les opérations s'étendent sur tous les produits nationaux et étrangers, réclame la plus grande liberté ; pourvu qu'il puisse vendre, peu lui importent la provenance et l'acheteur ; il s'agit d'opérer un échange, et moins il y aura de frais plus l'échange se répétera. De là, la lutte entre les partisans de la protection et les partisans du libre-échange (V. Liberté des échanges).

Les partisans de la protection, et ce sont les plus nombreux parmi les industriels, n'ont qu'un but, se réserver le marché intérieur, espérant vendre à un taux plus rémunérateur. Ils oublient qu'il faut payer la matière première achetée à l'étranger, et que de plus la grande industrie a aujourd'hui un matériel si important qu'il faut toujours l'occuper, sous peine de perte. Si elle ne trouve pas un écoulement facile pour ses produits, elle est forcée de chercher des débouchés au dehors.

La question de prix domine toutes les transactions commerciales ; on achète à qui offre les prix les plus avantageux : c'est ainsi que nous voyons nos grandes usines, le Creusot, Fives-Lille, obtenir des commandes à l'étranger pour la fourniture de ponts, de locomotives, de bateaux à vapeur, pendant que sur nos lignes de chemins de fer, sur nos lignes transatlantiques, nos yeux tout surpris rencontrent les produits des usines anglaises et allemandes.

Rien n'est donc plus variable que les mouvements des échanges ; on fabrique et on place tantôt sur le marché intérieur, tantôt sur le marché extérieur, et on s'approvisionne de même. Dans les affaires, ce qui doit toujours préoccuper, ce sont les débouchés, c'est-à-dire le placement du produit, et c'est faire fausse route que de ne pas tenir compte du marché du monde, de ne s'occuper que du marché intérieur, du marché national, comme on le répète fièrement, qui ne saurait se suffire à lui-même.

Marchés. — *Foires.* — Nous venons d'énumérer les principales conditions nécessaires pour l'exercice du commerce : liberté dans les lois, facilité des transports, liberté dans les échanges. Il est certaines institutions qui le facilitent singulièrement. Ce sont les *foires* et les *marchés*.

De même que les professions semblables se groupaient autrefois dans la même rue, de même on a trouvé utile de se réunir sur une place, à un jour et à une heure déterminés, pour échanger les produits, les vendre ou les acheter. Dans les grandes villes, il y a un marché chaque jour pour les consommations de bouche ; mais, pour d'autres produits, il n'a lieu qu'à un jour déterminé, comme dans les villes secondaires. Selon les saisons, il y a en outre des marchés plus im-

portants que les autres, soit pour un seul, soit pour un grand nombre de produits; ce sont les *foires* (voy. ce mot), qui ont joué un si grand rôle autrefois et qui n'ont pas encore disparu pour les produits de l'agriculture. Dans l'antiquité, les foires de Damas et de Bassora étaient célèbres; de nos jours, avec nos entrepôts, nos facilités de communication, l'importance des foires a bien diminué; il y en a encore cependant; il suffira de citer celles de Nijni-Novgorod et de Leipzig.

Entrepôts. — Docks. — Les *entrepôts* (voy. ce mot et aussi DOUANES), indispensables avec le régime fiscal qui nous régit, tendent, avec les docks, à prendre chaque jour un plus grand développement, surtout dans les ports de mer. C'est un procédé qui permet de diriger le produit là où il est le plus demandé et où par conséquent l'on peut en obtenir le plus haut prix, sans faire l'avance des droits de douane, si ce n'est à la sortie de l'entrepôt quand le produit est destiné à l'intérieur.

Dans le commerce, que ce soit le commerce de gros ou le commerce de détail, il y a pour le producteur grand avantage à rapprocher le produit du négociant et du consommateur. Là, comme partout, la division du travail s'est aussi introduite, et les produits ont été dirigés plus particulièrement sur certaines places. On recherche naturellement celles où le capital est le plus abondant, les relations dans le monde le plus nombreuses. C'est à Londres, à New-York, à Paris, que les opérations commerciales sont le plus actives, mais ce sont les prix de Londres qui s'imposent en Europe, parce que c'est à Londres que le stock est le plus important. Depuis la révolution opérée dans la transmission des ordres par le télégraphe et par la rapidité des transports, la quantité des marchandises en entrepôt est loin d'avoir la même importance que jadis; il n'y a plus de grandes réserves, si ce n'est pour répondre aux besoins immédiats de la consommation; le produit attend sur place qu'il soit demandé.

Taxes douanières, prohibitives, protectrices. — Ces taxes sont de diverse nature; elles peuvent être fiscales, protectrices ou prohibitives. Fiscales, elles n'apportent jamais un grand trouble dans les affaires, parce que le but de leur établissement est de produire des recettes au Trésor; pour payer la taxe, il faut que le produit étranger pénètre sur le marché intérieur, sinon le but n'est pas atteint. La taxe fiscale est donc toujours synonyme de taxe modérée; elle ne facilite certes pas, mais elle n'arrête pas l'entrée des produits.

Aux taxes fiscales on oppose les taxes prohibitives. Ici il n'y a plus aucune recette à espérer pour l'État, et si l'objet est volumineux, d'un transport difficile, la contrebande ne pourra même pas introduire le produit en fraude. On est ainsi débarrassé de la concurrence étrangère. Et tant que l'écart de prix entre le marché national et les marchés étrangers n'est pas trop considérable, on ne s'en préoccupe, en général, que peu; mais aussi, dès qu'il y a une grosse fourniture pour l'État ou un intérêt public engagé, on lève l'interdit, sans tenir compte des réclamations de l'industrie.

Un tarif protecteur ne se préoccupe pas du côté fiscal; ce n'est pas pour venir en aide au Trésor public qu'il est établi, c'est pour protéger l'industrie, c'est-à-dire pour la mettre à l'abri de la concurrence étrangère. Tandis que l'établissement d'un tarif fiscal a surtout en vue de s'assurer des recettes, le tarif protecteur, pour être effectif, en désire le moins possible, afin de montrer qu'il forme bien une barrière insurmontable et que, s'il laisse passer quelques produits, c'est bien par exception.

Parler de supprimer la protection, c'est effrayer bien des gens; n'être pas protégé, c'est être, pense-t-on, exposé à un péril toujours imminent; il faut donc être protégé; mais dans quelles conditions, dans quelle mesure? C'est ici que toutes les prétentions se donnent carrière. Quelle sera la quotité de la protection? Pour le déterminer, on recherche le prix de revient; mais rien n'est plus variable que le *prix de revient* (V. ENTREPRENEUR) selon la situation, selon l'importance de la production, la puissance des machines, en un mot selon le capital employé dans l'industrie. Le tarif sera protecteur pour une grande industrie et ne le sera pas pour une petite, ou réciproquement, étant protecteur pour une petite industrie, ne le sera que trop pour la grande, qui écrasera ainsi la petite.

Pour adoucir ces luttes perpétuelles, on a eu recours à diverses combinaisons qui indiquent bien les imperfections de tous ces tarifs.

Drawbacks. — *Primes.* — Par des *admissions temporaires* (voy. ce mot) on a tourné la barrière des prohibitions. On a été plus loin, on a accordé des *primes* (voy. ce mot) d'encouragement à certains produits pour l'importation et pour l'exportation.

Toutes ces mesures, contestables à certains égards, ont, du moins, l'avantage de ne pas lier la nation qui les prend vis-à-vis des autres nations. Il en est autrement des traités de commerce.

Leur principal avantage est d'assurer aux commerçants des pays signataires le maintien,

pendant une période donnée, de conditions fixes. Mais ils ont l'inconvénient d'enchaîner, pendant la même période, leur liberté économique et de les laisser désarmés en face des changements, parfois profonds, qui ont pu survenir. Aussi rencontrent-ils presque autant d'adversaires parmi les partisans de la liberté absolue et parmi ceux de la protection. Ils ont toutefois rendu les plus grands services, ils ont puissamment développé les échanges et ont contribué à préparer l'avènement, plus ou moins proche, d'un régime de liberté.

Liberté de droit et de fait. — La liberté dans les lois et dans les règlements est bien la première condition recherchée par un commerçant pour donner à ses opérations toute l'étendue et tous les développements qu'elles comportent; mais ce n'est pas la seule : dans la pratique, la liberté n'existe pas, si, par des associations, par des *Syndicats* (voy. ce mot), par des *trusts*, des cliques, on peut apporter des entraves à la liberté des transactions.

Quand de puissants capitalistes s'associent pour faire la hausse ou la baisse sur un produit, le trouble n'est pas borné au commerce de ce produit, il s'étend au delà; c'est une nouvelle cause d'instabilité pour le marché qui vient s'ajouter à toutes celles qui pèsent sans cesse sur lui. Le plus souvent, les syndicats auxquels nous avons fait allusion, après avoir donné des bénéfices, échouent et liquident en perte; les lois économiques ne sont pas violées en vain, mais le mal est fait, et le rétablissement de l'équilibre fut cause de nombreuses victimes.

8. Les transports.

Après les obstacles, les restrictions que rencontre le commerce, voyons ce qui le favorise et, par dessus tout, la circulation facile et rapide des produits : navigation maritime, navigation fluviale, canaux, routes de terre, depuis le simple sentier de la caravane dans le désert jusqu'aux chemins de fer avec leurs trains à grande vitesse. Selon les étapes de la civilisation, on a eu recours à des moyens plus ou moins perfectionnés; mais, ce qui peut nous surprendre aujourd'hui, malgré toutes nos inventions modernes dont nous sommes si fiers, c'est que ce n'est guère que par la vitesse de la circulation que nous l'emportons sur les anciens; pour le volume et pour le poids des objets transportés il n'en va pas ainsi, et notre embarras est grand quand il nous faut transporter un monolithe, obélisque ou colonne, lui faire traverser la mer; cependant tout cela se faisait autrefois, comme les ruines des édifices nous le montrent partout encore aujourd'hui : les blocs qui forment la base des constructions anciennes dépassent en volume tout ce que nous employons de nos jours.

Quant à la distance, elle n'était pas non plus un obstacle absolu, ainsi qu'en témoignent les pierres taillées que l'on a trouvées dans les monuments mégalithiques de la Bretagne et formées d'une espèce de jade qu'on ne rencontre pas dans la contrée, mais dans l'Inde. Nous rappelons ces faits pour qu'en se rendant bien compte du chemin parcouru, des progrès accomplis, on n'oublie pas que, même aux époques primitives, que nous appelons des époques barbares, on a su vaincre (seulement au prix d'efforts plus grands et plus coûteux) tous ces obstacles.

Il reste aujourd'hui ceux que l'homme dresse, accumule artificiellement devant lui par ses lois, par ses règlements; et ce ne sont pas les moins nuisibles. On a tout fait pour faciliter les communications et la circulation des hommes et des choses : routes, canaux, chemins de fer, lignes transatlantiques; on a voulu effacer les distances, non seulement à l'intérieur, mais de peuple à peuple; on a soudé les routes, comme les chemins de fer, les uns aux autres et aujourd'hui, après avoir abaissé tous les obstacles physiques, par le percement même des isthmes, on essaye de les rétablir par des tarifs protecteurs, opposant ainsi à la circulation des produits des obstacles encore plus redoutables que les obstacles naturels. Les nouveaux moyens de communication ont nivelé les prix, et s'ils les ont relevés dans quelques localités, ils les ont abaissés dans d'autres. C'est une révolution sans doute, mais c'est une révolution salutaire, puisque la répartition plus facile et plus rapide de tous les produits du sol et de l'industrie en est la conséquence; peut-on sérieusement s'y opposer, ou du moins en prévenir les effets prétendus funestes par l'élévation d'une nouvelle muraille de Chine? A quoi auront alors servi toutes les dépenses faites pour relier tous les pays les uns aux autres?

Tarifs des transports. — Après les mesures prises par l'État à l'égard du commerce, il y en a d'autres prises par les Compagnies qui s'occupent de transporter les hommes et les choses au moyen des chemins de fer et des paquebots.

Pour les *chemins de fer* (voy. ce mot, et aussi Transports), la question des tarifs intérieurs et internationaux est capitale. Il peut y avoir des combinaisons telles que les tarifs de transport se transforment en tarifs protecteurs et même prohibitifs. Il y a là une

question de pénétration des produits étrangers qui est de la plus haute importance pour l'industrie et pour le commerce, qu'il s'agisse de matières premières brutes ou de matières ayant déjà reçu quelques préparations industrielles. A l'aide de combinaisons de tarifs, on pourrait déplacer bien des marchés; c'est ce qui se produit par exemple pour le blé, par suite de la baisse du fret. La question est très compliquée et très difficile en matière de chemins de fer, à cause du monopole de fait qui existe à l'intérieur de chaque nation, quoiqu'ici il y ait une intervention possible de l'État par l'homologation des tarifs; il n'en est pas de même pour la navigation et pour le fret.

Navigation. — Fret. — Ici la concurrence est établie entre toutes les marines du monde, et le prix de fret est bien le résultat de la concurrence qu'elles se font sur mer. Aussi s'est-on empressé d'établir des distinctions entre la navigation réservée et la navigation libre, entre la grande navigation et le *cabotage* (voy. ce mot), entre le pavillon national et le pavillon étranger.

Ces restrictions n'ont pas paru suffisantes : on a imaginé encore des surtaxes qui frappent la marchandise selon les pays de provenance. On n'a pas oublié la marine marchande, on lui a accordé des *primes* d'encouragement, des subventions dans des conditions déterminées, et c'est au milieu de telles complications que nos importations et nos exportations doivent se faire.

Des transports à la fin du XIXe *siècle.* — La question des transports est entrée dans une phase toute nouvelle avec le développement du réseau des chemins de fer et de la navigation à vapeur. Nous avons un changement complet non seulement dans la vitesse, mais surtout dans l'étendue des régions mises en contact avec les principaux centres de production et de consommation; ajoutons à ce premier progrès un abaissement des prix de transport, comme on n'en avait jamais vu, et l'on comprendra dans quelles conditions nouvelles les divers marchés ont été placés.

M. Cheysson, dans son Atlas de 1888, *la France, ses formes nouvelles d'après les vitesses et les prix des moyens de transport*, a bien montré l'étendue de la transformation. Signalant les principales modifications dont nous sommes témoins, il insiste sur l'accélération et le bas prix des transports.

Ainsi, le déplacement des personnes et des choses s'opère vingt fois plus vite que par le passé. Le cercle d'action couvre une étendue quatre cents fois plus grande.

La diminution des prix perçus sur les transports n'a pas une pareille ampleur; elle ne s'élève qu'à 30 ou 40 p. 100, ce qui n'est pas comparable à la diminution de la durée des voyages et à l'étendue dans laquelle les produits peuvent circuler.

Comme preuve à l'appui de ce qui précède, on peut suivre (planche VIII de l'*Atlas*) la diminution de la durée du voyage de Paris à Bayonne depuis le milieu du XVIIe siècle.

Durée du trajet de Paris à Bayonne.

En 1782......... ..	200 heures.
— 1814	116 —
— 1834.	64 —
— 1854....	27 —
— 1888.	11 —

Au milieu du XVIIe siècle, on mettait trois cent cinquante-huit heures; on voyage aujourd'hui de vingt à trente fois plus vite.

La surface accessible à notre action s'est accrue dans le rapport du carré du rayon.

Le réduction des prix n'a été que de 30 à 40 p. 100 depuis un siècle, c'est-à-dire beaucoup moins considérable que celle de la durée des voyages et de l'étendue sur laquelle les produits se répartissent.

9. Les paiements.

Vente au comptant. — La vente, en stipulant le payement en métal, a fait faire un progrès immense pour la facilité, la rapidité et la précision des échanges. On a tout rapporté à une unité de valeur, l'or et l'argent, que l'on a considérée comme fixe, ou du moins comme beaucoup moins variable que le reste des marchandises.

Mais le troc, de même que la vente en échange du métal, ne représente que les opérations au comptant, qui comprennent le commerce de détail précédant la consommation. A côté de ce commerce de détail, il y a tout le commerce en gros, qui la prépare en réunissant les matières premières et leur faisant subir toutes les opérations préliminaires nécessaires.

Vente à terme. — Ici il ne s'agit plus du comptant, mais des négociations à terme, c'est-à-dire à crédit. L'achat ou la vente ont lieu non pas en échange d'un poids de métal à un degré de finesse déterminé, mais en échange d'une promesse de livrer ce métal à une époque fixée, sous peine d'être mis en faillite.

Promesse de payer. — Mandats. — Effets de commerce. — Lettres de change. — Warrants. — Billets de banque. — Alors apparaissent les promesses de payer sous toutes les formes : mandats, effets de commerce, lettres de change, warrants, billets de banque, pro-

messes de payer à vue, c'est-à-dire la *circulation* (voy. ce mot) fiduciaire représentant le terme, en opposition avec la circulation métallique représentant le comptant.

Banquiers. — Clearing House. — Pour circuler convenablement, ces promesses de payer ont besoin d'un mécanisme particulier; elles le rencontrent chez les banquiers et dans les banques, qui, par l'usage des comptes courants et des virements, conduisent aux *compensations* (voy. ce mot). A l'aide de tous ces instruments et de toutes ces institutions, le métal passe ici non pas même au second, mais au dernier rang.

Dans le Clearing House (chambre des compensations), se fait sur une immense échelle l'échange et, par suite, la compensation de tout le papier de commerce qui arrive à échéance le même jour; il ne reste qu'un solde de peu d'importance à payer en numéraire. Ce solde est si minime, que dans les grandes Banques de France et d'Angleterre, là où passent des milliards, il atteint à peine 2 p. 100 de la somme des opérations.

Compensation à l'aide des valeurs étrangères. — Avec le développement de la richesse mobilisée, on possède aujourd'hui un autre moyen de compensation qui rend de grands services, quand il y a des payements à faire à l'étranger : ce sont les valeurs étrangères et surtout les valeurs internationales qui se négocient dans les Bourses d'un grand nombre de pays. Grâce à la livraison immédiate qu'on en peut faire d'un pays à un autre, elles permettent une liquidation simple et rapide sans qu'on soit obligé de se servir de numéraire. Ces titres étrangers nous ont été d'un grand secours pour les remises à faire à l'Allemagne au moment du payement de l'indemnité de guerre en 1871. (V. BALANCE DU COMMERCE.)

On s'est demandé si ces instruments de crédit et les institutions qui les mettent en mouvement étaient de création récente et, comme toujours, fier de l'époque à laquelle on appartient, on a conclu que les anciens ne les connaissaient pas et ne pouvaient les connaître.

Grande erreur; car si pour les Grecs et les Romains nous n'avons pas de détails précis, nous savons cependant que Cicéron faisait passer de l'argent à son fils à Athènes, sous forme de mandats, et qu'il ne se remuait pas un écu dans la Gaule narbonaise qu'il n'en fût tenu écriture à Rome; de là à l'endossement, il n'y a qu'un pas. Si même nous passons au delà de ces civilisations jusqu'à celles de Ninive et de Babylone, nous trouvons gravés sur les briques qui couvrent le sol, au milieu des ruines des édifices, des comptes de banque qui nous montrent déjà usitées les opérations des dépôts en comptes courants. A une époque moderne pour ainsi dire, comparée à la précédente, nous retrouvons les Banques à Venise, à Gênes. Jacques Cœur (voy. ce mot et aussi FUGGER) avait des opérations de change engagées partout. Roger de Flor, Doria, faisaient passer en Orient des fonds pour les croisés.

Le grand commerce ne pouvant avoir lieu qu'à crédit, les opérations ne pouvaient se liquider que par des compensations; afin d'éviter les risques qui accompagnent le transport des métaux précieux, l'intervention des mandats, de la lettre de change et des banquiers était inévitable.

Balance du commerce. — On veut enfin savoir quel sera le bénéfice de ces échanges avec l'étranger et comme on tient note de la valeur des produits à l'entrée et à la sortie, on a pensé qu'il suffisait de noter la différence des deux sommes pour savoir si l'on était en bénéfice ou en perte : c'est ce qu'on a appelé la *balance du commerce* (voy. ce mot). On la regarde comme favorable quand la somme des exportations dépasse celle des importations; on veut toujours que les ventes l'emportent sur les achats, de manière qu'il y ait un solde à recevoir en numéraire, ce numéraire que l'on regarde comme la seule richesse.

On oublie, en raisonnant ainsi, que l'estimation de la marchandise est faite à l'entrée et à la sortie, d'après les cours qui ont lieu à l'intérieur, cours qui sont loin d'être ceux de l'extérieur. Il faut bien que la marchandise exportée soit vendue à un prix plus élevé que les prix d'estimation, puisqu'elle a à supporter tous les frais de transports, d'assurance, de commissions, et de plus le bénéfice de l'importateur. Les prix officiels relevés par l'administration des douanes ne peuvent donc pas nous éclairer sur le bénéfice que l'écart des sommes importées et exportées paraîtrait devoir nous indiquer.

Bien plus, si nous observons ce qui se passe dans les pays les plus riches, comme en Angleterre, nous constatons que la balance du commerce lui est depuis longtemps toujours défavorable, sans cependant que sa fortune ait cessé de croître; il en a été de même en France dans ces derniers temps. Du reste, ce qui prouve que tous les chiffres sur lesquels on s'appuie pour établir la balance du commerce sont inexacts et ne représentent pas les prix courants sur le marché du monde, c'est que quand on rapproche les statistiques officielles des divers États, elles ne concordent pas.

Il n'y a qu'un seul moyen de savoir si la balance du commerce est favorable ou défavorable pour un pays, ce sont les cours du change et la hausse des taux de l'escompte qui servent aux banques à défendre leur encaisse.

IV. NÉCESSITÉ ET UTILITÉ DU COMMERCE; SCIENCE DU COMMERCE.

Puisque nous le rencontrons même dans les premiers états de la civilisation, le commerce a donc été toujours nécessaire par suite des besoins et des relations des hommes entre eux; du moment où les échanges ont continué même dans les conditions les plus difficiles et les plus différentes, c'est donc qu'ils avaient leur utilité; l'échange est, en effet, la principale source de richesse des nations, surtout quand aux transactions avec l'intérieur on ajoute les transactions avec l'extérieur.

Pour que le commerce prospère, il faut une production abondante et surtout une production à bon marché. De toutes parts et par tous les moyens, on a cherché à atteindre ce but, et la puissance des capitaux et des engins employés pour y arriver l'a même quelquefois dépassé (V. SALAIRES, GRÈVES). La question des salaires et des grèves apporte souvent dans les prix, malgré la comptabilité la mieux établie, des variations qui empêchent les marchés à long terme et renversent toutes les prévisions prises en vue de leur exécution. Les industriels se trouvent ainsi placés entre ces deux redoutables problèmes : produire et vendre, c'est-à-dire produire à un prix de revient qui permette la vente. Dans cette voie, la concurrence devient de plus en plus vive, et il n'y a que les plus forts qui puissent résister.

Que de questions soulève le mouvement des échanges pour répondre à tous les besoins de l'homme! Industriels ou commerçants, avec les changements continus qui caractérisent notre époque, se trouvent à chaque pas en présence d'un problème à résoudre; ce n'est donc plus sans préparation, du premier coup, à l'aide seulement d'un bon coup d'œil, qu'on peut espérer conduire les affaires, comme il est souvent arrivé autrefois. La pratique, les usages, les coutumes, voilà nos premiers maîtres. De plus, il faut savoir les approprier à l'époque actuelle, avec les modifications que l'expérience a indiquées.

Il y a donc une science du commerce et un art pour le pratiquer. La science, on peut l'acquérir à tout âge; il n'en est pas de même de l'art, c'est-à-dire de la décision et du coup d'œil au moment opportun pour donner de l'ampleur à ses opérations ou pour les restreindre, pour ouvrir ou pour carguer les voiles dans le calme ou dans la tempête.

Aussi, partout aujourd'hui a-t-on fondé des écoles de commerce; les chambres de commerce en ont pris l'initiative; c'était bien dans leur rôle (V. ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL). Elles ont compris que ce qui manquait aux chefs de maison, c'était un état-major pour les seconder, pour suivre les opérations, les conduire, les engager même en leur absence. C'est ce personnel d'élite, que l'on rencontre à l'étranger en Angleterre, en Allemagne, en Suisse, qui nous manque et que souvent nous devons leur emprunter, comme ne le prouve que trop le nombre des étrangers qui peuplent nos banques et nos comptoirs.

La société française a été tellement bouleversée et mêlée depuis la Révolution, que l'équilibre n'est pas encore rétabli. Tout en prétendant être exclusivement modernes, nous avons encore toutes les idées, les préjugés mêmes de l'ancien régime, et ces préjugés remontent à l'antiquité. Cicéron insistait déjà sur l'indignité du commerce, surtout du commerce de détail; Montesquieu interdisait tout commerce à la noblesse; Louis XIV devait accorder des licences pour le commerce en gros et le commerce maritime. Nous nous ressentons aujourd'hui encore des mêmes préjugés. On s'engagera dans l'armée, dans la magistrature, dans l'administration, dans les fonctions même les plus humbles et les moins rétribuées, pourvu que l'on tienne la plume au lieu d'un outil, pourvu que l'on réponde à un guichet au lieu de vendre à un comptoir. La même impression a traversé les siècles : l'industrie et le commerce ont toujours été placés au second rang.

La vie est si facile, si douce, si agréable dans notre pays; les idées d'égalité règnent à ce point qu'on se contente de la plus modeste position, tout en enviant celle qui est supérieure. Quant à l'esprit d'aventure, il a pour ainsi dire disparu; aussi la colonisation, outre qu'il n'y a pas d'excès de population à déverser au dehors, a perdu ses meilleurs éléments. L'entraînement de la population dans cette direction est très difficile quand l'esprit public n'y est pas; les écoles seules ne parviendront pas à l'y faire pénétrer.

CL. JUGLAR.

COMMERCES DE L'ALIMENTATION.

SOMMAIRE

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

L'économie politique n'a à considérer les *Commerces de l'alimentation* qu'au point de vue de l'intervention des pouvoirs publics. Sous l'ancien régime, ces pouvoirs croyaient avoir le droit, et même le devoir, d'intervenir pour régler, soit la quantité, soit le prix des denrées alimentaires offertes à la consommation. On considérait volontiers l'Etat comme une providence ayant pour mission d'assurer la nourriture du peuple et de régler la valeur des choses. Suivant les circonstances, on prohibait l'entrée ou la sortie des céréales; on cherchait à proportionner, à l'aide d'une échelle mobile, l'apport des grains aux besoins des populations. A une époque relativement récente, à la fin du siècle dernier, en prévision d'une récolte insuffisante, Necker achetait pour 45 millions de grains à l'étranger, les jetait sur les marchés français, paralysait le commerce et changeait une disette douteuse en une famine certaine. Le comité des subsistances de la Convention renchérissait encore sur le procédé; il revendait à perte des masses de grains achetés au dehors, creusait dans le trésor public un déficit de 1 400 millions en quinze mois, et aboutissait ainsi à affamer le peuple, à tel point que Barrère ne trouvait d'autre moyen d'atténuer les rigueurs de la situation qu'en proposant à la Convention d'ordonner un jeûne général et un carême civique.

Quant aux prix des denrées, on remplirait un volume avec les ordonnances et arrêtés visant à l'établir. Dès 1264, le pain de luxe était taxé en France; en 1266, sous Henri III en Angleterre, une loi réglait le prix du pain en se fondant sur certaines ordonnances rendues au temps du roi Jean. Du XIVe au XVIIe siècle, nous voyons les magistrats municipaux taxer, non seulement le pain et la viande, mais presque toutes les denrées. En ce moment encore, les maires usent du droit que leur confère l'article 30 de la loi des 19-22 juillet 1791, sous prétexte d'intérêt public et quelquefois dans le but peu avouable de se créer une popularité dans leur commune.

Les pouvoirs taxateurs, il faut savoir le reconnaître, sont souvent encouragés et soutenus par l'opinion. Les masses sont simplistes; les hommes éclairés eux-mêmes, lorsqu'ils n'ont pas approfondi la question, épousent volontiers les préjugés vulgaires. Il est désirable que le pain et la viande soient à bon marché; on en conclut que les pouvoirs publics ont à créer artificiellement ce bon marché, qu'ils le peuvent et qu'ils le doivent. De là, les mesures réglementaires dont les lignes qui vont suivre offriront le tableau. Nous allons nous efforcer de réfuter l'erreur commune, non par des raisonnements théoriques, mais par une analyse des faits aussi complète que le cadre de cet ouvrage nous le permettra.

II. BOULANGERIE.

1. Aperçu historique.

Le titre premier du livre des métiers d'Étienne Boileau est consacré aux *talemeliers*, c'est-à-dire aux boulangers. Ce sont des statuts très complets, en 61 articles, qui organisent toute l'administration intérieure de la corporation. Ces statuts ne furent rédigés à nouveau, en 49 articles, qu'en 1719, en vertu de lettres-patentes de Louis XV. On voit donc que la corporation des boulangers a vécu sous les mêmes règles pendant 500 ans.

Dans l'intervalle de ces deux dates un certain nombre d'ordonnances furent rendues par les rois de France relativement au commerce du pain; elles ont surtout trait à la taxe du pain, qui variait suivant les prix des blés et des farines. Le pain était d'abord taxé invariablement quant au prix, comme pain de deux deniers, d'un denier et d'une obole: on devait alors, selon le cours, en augmenter ou en diminuer la taille, ce qu'on obtenait en faisant, au Châtelet, des essais de rendement de pâte en présence des boulangers et des autorités. On en vint ensuite à changer non plus la taille, mais le poids. Ce ne fut qu'en 1439 qu'on fixa le poids d'une manière définitive en faisant varier le prix.

Les corporations de boulangers furent abolies, comme les autres, par l'édit de février 1776, que Turgot réussit à faire signer

par le roi et qui proclamait, pour la première fois, la liberté du travail. Mais Turgot fut disgracié, et un nouvel édit du mois d'août révoqua celui de février. La corporation des maîtres boulangers de la ville de Paris était ainsi rétablie; des lettres patentes de Louis XVI, en date du 1er août 1783, en fixèrent les statuts et règlements.

Enfin la Révolution française reprit la tradition glorieuse de Turgot : elle supprima les maîtrises et les jurandes le 2 mars 1791. La boulangerie devint un libre commerce. Elle n'était pas toutefois aussi asservie sous l'ancienne monarchie qu'on pourrait le croire; la réglementation dont elle était l'objet était loin de présenter les anomalies qu'on peut reprocher aux réglementations ultérieures et qu'offre même le régime actuel.

La corporation ne s'appliquait pas à tous les boulangers, ni la taxe à toutes les qualités de pain. La corporation ne comprenait qu'un certain nombre de boulangers qui avaient seuls le droit de fabriquer du pain de luxe, et la taxe n'était pas imposée au pain de ménage. Il existait ainsi à Paris 250 boulangers privilégiés, dits *boulangers de petit pain*, qui vendaient à la fois du pain de ménage et du pain de luxe; en outre, 660 boulangers des faubourgs et 900 boulangers de la banlieue étaient autorisés à porter et à vendre dans Paris, aux prix résultant de la libre concurrence, des pains de ménage dont le poids n'était pas inférieur à 3 livres.

La taxe du pain n'était donc, à cette époque, qu'un correctif aux abus qui pouvaient résulter, dans le commerce du pain de luxe, du système de la corporation fermée; les administrateurs de l'ancien régime n'avaient jamais songé à l'étendre au pain usuel, qui était fabriqué librement et vendu suivant la loi de l'offre et de la demande.

On ne s'explique donc pas comment l'Assemblée constituante crut devoir revenir, en ce qui concerne le commerce de l'alimentation, sur les prescriptions si libérales et si justes de la loi du 2 mars 1791. Aucun motif ne pouvait l'y déterminer valablement : le pain de ménage était consommé, en effet, par la grande masse de la population, et ce commerce était libre depuis un temps immémorial. D'autre part, ce ne fut évidemment pas en faveur du pain de luxe que fut rédigé l'article 30 de la loi des 19-22 juillet 1791 qui est ainsi conçu : « La taxe des subsistances ne pourra provisoirement avoir lieu dans aucune ville ou commune du royaume que sur le pain et la viande de boucherie, sans qu'il soit permis, *en aucun cas*, de l'étendre sur le vin, sur le blé, les autres grains ni autre espèce de denrées ».

Cet article *provisoire* est encore en vigueur; il dure depuis cent ans; on n'a pu réussir à le faire rapporter, malgré les faits nombreux qui le condamnent et malgré les suggestions d'une impérieuse logique.

La loi du 19 juillet 1791 fut singulièrement aggravée par la Terreur; le système du *maximum* (voy. ce mot) imposé à la France, de mai 1793 à décembre 1794, eut pour résultat d'organiser le gaspillage des grains et de convertir les disettes en famines.

A la fin du Directoire et au commencement du Consulat, le régime de liberté était complètement rétabli pour le commerce du blé, de la farine et du pain. Mais, par suite du renchérissement qui suivit la récolte de 1801, le gouvernement crut devoir revenir à la réglementation en matière de boulangerie.

L'arrêté du 19 vendémiaire an X (11 octobre 1801) fut rédigé par Dubois, préfet de police, malgré l'opposition de Chaptal, alors ministre de l'intérieur, pour répondre à cette injonction du premier consul : « Je ne veux pas que le prix du pain dépasse dix-huit sous les quatre livres ».

L'arrêté de 1801 stipulait notamment : 1° l'obligation pour les boulangers qui voulaient s'établir, de se munir d'une autorisation préalable, délivrée par la préfecture de police; 2° la constitution par les boulangers d'un dépôt de garantie de 15 sacs de farine et d'un approvisionnement de réserve de 15 à 60 sacs, suivant l'importance de la cuisson; 3° la formation d'un syndicat composé de membres nommés sous le contrôle de l'administration, et chargé de la surveillance des farines déposées à titre de garantie; 4° la défense faite aux boulangers de quitter leur profession sans en avoir fait la déclaration au moins six mois d'avance à la préfecture de police, et de restreindre leur fabrication sans l'autorisation de la même administration; 5° la remise des droits de patente faite aux boulangers.

En 1801, le prix du pain était naturellement fixé par les boulangers en raison du prix des farines, sous la surveillance de l'autorité, qui n'intervenait guère que pour autoriser la hausse quand les circonstances l'exigeaient. En 1811, l'autorité commença à taxer le pain d'une manière formelle chaque fois qu'il survenait un changement notable dans le prix des farines et, par conséquent à des intervalles qui restèrent d'abord indéterminés; puis une série de mesures prises en 1818, en 1821, en 1823, en 1830, en 1840, en 1842 et en 1855, donnèrent successivement à l'assiette de la taxe la rigueur et la périodicité régulière qui subsistent aujourd'hui.

La mesure la plus importante, prise au début du second empire au sujet de la boulangerie, fut le décret du 1er novembre 1854, étendu par le décret du 16 novembre 1858 à 165 villes de France.

Le nombre des boulangers, à Paris, était fixé à 601 ; il pouvait être augmenté de telle sorte qu'il y eût un boulanger pour 1800 habitants. Les établissements de boulangerie étaient divisés en cinq classes d'après le nombre de sacs qu'ils cuisaient par jour, depuis 5 sacs. Ils étaient tenus à avoir sans cesse l'approvisionnement de farine nécessaire pour alimenter pendant 3 mois la fabrication; un septième de cet approvisionnement était conservé dans les magasins particuliers; les autres septièmes devaient être déposés dans des magasins publics fournis par la ville. Chaque boulanger était obligé de déposer à la caisse de la boulangerie pour le payement de ses achats courants de farines une somme variant, suivant la classe, de 6000 à 2000 francs.

Cette caisse instituée les 27 décembre 1853 et 7 janvier 1854, pour Paris et le département de la Seine, était chargée de payer pour le compte des boulangers et de recouvrer sur eux le montant de leurs achats de farines. Elle était chargée, en outre, d'avancer aux boulangers le montant de la différence en moins qui pouvait, en vertu de la délibération du conseil municipal, exister entre le prix de vente du pain réglé par la taxe officielle et le prix résultant de la mercuriale. Pour se couvrir de ses avances, elle recevait en compensation la différence en plus.

Un tel système ne pouvait fonctionner dans le département de la Seine que si l'on empêchait tout apport du pain de l'extérieur ainsi que toute exportation de pain provenant des boulangeries de ce département. C'est ce qui fut réalisé par l'ordonnance de police du 20 mai 1858.

En outre des stipulations que nous venons d'indiquer, le décret de 1854 renfermait un assez grand nombre d'autres dispositions réglementaires : ainsi la défense de quitter la profession sans en avoir fait la déclaration six mois à l'avance; la défense de restreindre le nombre des fournées sans une autorisation du préfet, l'interdiction de vendre du pain dans des boutiques séparées des fournils, l'interdiction de tout payement direct de farine au meunier sans l'intervention de la caisse de la boulangerie, l'interdiction pour chaque boulanger de s'établir à proximité d'un confrère.

Tel est le régime auquel fut soumise la boulangerie pendant près de dix années. En 1863, grâce aux efforts de M. F. Le Play et malgré les résistances de M. Haussmann, il fut supprimé par le décret du 22 juin 1863 qui institua ce qu'on a appelé la *liberté de la boulangerie*. Ce décret est ainsi conçu :

Art. 1er. — Sont abrogées, à dater du 1er septembre 1863, les dispositions des décrets, ordonnances ou règlements généraux ayant pour objet de limiter le nombre des boulangers, de les placer sous l'autorité des syndicats, de les soumettre aux formalités des autorisations préalables pour la fondation ou la fermeture de leurs établissements, de leur imposer des réserves de farines ou de grains, des dépôts de garantie ou des cautionnements en argent, de réglementer la fabrication, le transport ou la vente du pain, autres que les dispositions relatives à la salubrité et à la fidélité du débit du pain mis en vente.

Art. 2. — Les décrets des 27 décembre 1853 et 7 janvier 1854, relatifs à la caisse de service de la boulangerie du département de la Seine, seront modifiés et mis en harmonie avec les dispositions du présent décret.

Par ce décret, toute réglementation était supprimée, à l'exception de la faculté de taxer le pain maintenue aux municipalités en vertu de l'article 30 non abrogé de la loi de 1791.

Le Rapport de M. Rouher, qui accompagnait le décret présenté à l'empereur, indiquait les motifs pour lesquels le conseil d'État pensait que l'organisation actuelle devait faire place à un régime de liberté, et il émettait l'espoir qu'une loi pourrait être bientôt soumise au pouvoir législatif pour l'abrogation de l'article 30.

Comme, en ce moment, les plus vieilles doctrines et les pratiques les plus surannées sont préconisées par les partis socialistes, nous avons entendu vanter l'utilité des approvisionnements de réserve, du service de la compensation, et même, comme rachat du principe de la taxe, la limitation du nombre des boulangers.

Nous ne saurions mieux faire que de rappeler, d'après le Rapport de M. Rouher, les raisons puissantes qui ont fait supprimer ces trois mesures.

La mesure des approvisionnements de réserve avait, à son origine, été imposée par des vues d'ordre et de sûreté générale; elle avait eu pour but de prévenir ou tout au moins d'atténuer considérablement les disettes ou les chertés excessives à une certaine époque. Le gouvernement et l'administration municipale avaient, à cet effet, constitué pour la ville de Paris des réserves de grains et de farines. Cette opération, ayant toujours abouti à des pertes sérieuses et à des résultats fâcheux, avait dû être aban-

donnée. L'action directe du gouvernement et de l'administration ainsi écartée, on avait ensuite obligé les boulangers à constituer eux-mêmes l'approvisionnement de réserve destiné à subvenir à leur fabrication journalière pendant un temps déterminé ; on pensait que cet approvisionnement se trouverait ainsi dans les meilleures conditions de conservation possibles ; on croyait que ces réserves acquises en temps de bas prix et utilisées en temps de cherté ne constitueraient jamais une charge onéreuse pour les boulangers. On comptait aussi que ces approvisionnements auraient pour effet d'empêcher les spéculations à la hausse. Mais on reconnut bientôt que la libre initiative du commerce pouvait, bien mieux que toute intervention administrative, subvenir partout aux exigences de la consommation. On s'aperçut que la présence de ces réserves dans les magasins, loin d'exercer une influence utile sur le commerce, avait pour résultat de l'inquiéter et d'entraver ses opérations. On reconnut aussi que ces approvisionnements entraînaient, en perte d'intérêts, en chances de détérioration, en frais incessants de manipulation et de magasinage, des charges qui, en définitive, se traduisaient par une augmentation du prix du pain.

Quant aux services de la caisse de la boulangerie, quant à la compensation organisée par l'administration, à la suite de la mauvaise récolte de 1853, le gouvernement a constaté que les combinaisons destinées à donner, en temps de cherté, du pain à prix réduit aux consommateurs, sans imposer de lourds sacrifices aux finances municipales, n'avaient en somme abouti qu'à imposer à la ville de Paris un surcroît de dépenses de 70 millions de francs, dont 53 millions seulement avaient été employés à des réductions dans le prix du pain. On avait, en outre, été obligé, pour assurer l'exécution pratique de ces combinaisons, d'interdire la circulation du pain sur les limites des départements voisins de la Seine, souvent même dans des communes dont les habitants se confondent, et de s'exposer ainsi à des plaintes très vives et à une contrebande fort active.

On considérait la limitation du nombre des boulangeries comme une compensation équitable dont l'effet était d'assurer aux boulangers une clientèle suffisamment nombreuse, une fabrication toujours égale et des bénéfices certains. On lui attribuait également l'avantage de diminuer les frais généraux qui se renouvellent pour chaque établissement, et qui auraient par suite d'autant plus d'importance que le nombre des établissements serait plus considérable.

La limitation est, parmi les mesures réglementaires appliquées à la boulangerie, celle qui constitue la dérogation la plus flagrante aux principes de liberté commerciale résultant de notre législation. C'est la négation du droit reconnu à tout citoyen, par les lois de 1791 et par celle du 1er brumaire an VII, d'exercer librement son commerce ou son industrie, moyennant le payement des impôts légalement établis en pareille matière. C'est la création du monopole et du retour formel au régime des corporations privilégiées. Les avantages qu'on lui attribue sont d'ailleurs évidemment nuls, comme l'ont prouvé les études comparatives faites sur le prix du pain à Paris et dans d'autres capitales. On peut d'ailleurs se rendre compte aisément des causes de la cherté relative produite par le régime parisien. En donnant aux boulangers un privilège, en leur garantissant un débit assuré, le monopole attribue à leurs établissements une valeur vénale souvent considérable, et il faut que les boulangers se récupèrent, aux dépens du public, des sacrifices qu'ils ont dû faire pour s'établir.

En ce moment, le commerce de la boulangerie n'est plus régi que par l'article 30 de la loi de 1791 que nous avons rapporté ci-dessus et par le § 6, deuxième alinéa de l'article 479 du Code pénal :

« Seront punis d'une amende de onze à quinze francs inclusivement les boulangers et bouchers qui vendront le pain ou la viande au delà du prix fixé par la taxe légalement faite et publiée ».

C'est en vertu de la loi de 1791 que les municipalités de 900 communes de France continuent à taxer le pain ; que cette taxation a été réclamée instamment à plusieurs reprises par le conseil municipal de Paris et a même donné lieu, au mois de novembre 1888, à une longue et intéressante discussion.

2. La taxe du pain est contraire à l'intérêt des ouvriers.

Les partisans de l'article 30 de la loi de 1791 obtiennent une popularité facile en affirmant que la taxe du pain favorise le pauvre et l'ouvrier. Il n'en est rien cependant ; le rapporteur au conseil municipal de Paris a démontré clairement que la taxe était surtout contraire aux intérêts des travailleurs manuels [1].

L'intérêt de ces derniers est de manger de

1. Rapport présenté par M. Léon Donnat, au nom de la deuxième commission, sur des propositions diverses relatives à la taxation des [illegible] denrées et à la [illegible] de services publics. (Impression n° [illegible]) — Imprimerie municipale, 16 octobre 1888.

bon pain. Or, le bon pain c'est le pain blanc. En réalité, à mesure que l'alimentation générale s'améliore, nous voyons le pain bis devenir de plus en plus rare. Dans les grandes villes, à Paris notamment, on peut dire qu'il n'existe pas ou presque pas de différence entre le pain du pauvre et le pain du riche.

L'intérêt des populations est d'accord en cela avec les données de la science. Le grain de froment se compose de trois parties : l'amande, l'enveloppe et le germe. L'amande représente 84 p. 100 du poids, l'enveloppe 14 à 15, le germe 1 à 2. Des expériences précises ont démontré que l'amande, formée surtout de gluten et d'amidon, est seule assimilable. Bien que très riche en matières azotées, l'enveloppe traverse l'appareil digestif sans se laisser dissoudre par les sucs de l'estomac et de l'intestin; elle n'est pas digestible. Quant au germe, il contient la céréaline qui rend le pain bis ; il renferme en outre une huile, parfumée il est vrai, mais qui rancit promptement au contact de l'air et produit l'altération des farines.

Ainsi, c'est l'amande seule du grain, avec laquelle se fait la farine blanche, qui possède les propriétés nutritives. L'écorce, qui donne le son, n'est pas digestible par l'homme; elle augmente le volume du pain, mais elle ne nourrit pas.

Du pain blanc pour tout le monde, voilà le but à atteindre. Avec un régime de liberté, on s'en rapproche de plus en plus; la taxe en éloigne.

Que fait, en effet, le boulanger lorsque la taxe diminue sa prime de cuisson au-dessous du taux fixé par le libre jeu de la concurrence? Il abaisse la qualité du pain vendu. Il dispose pour cela de plusieurs moyens : le plus direct consiste à demander au meunier des farines blutées moins finement.

S'il achète de moins bon pain, l'ouvrier l'achète-t-il au moins meilleur marché? Le croire serait encore une illusion. La taxe, instituant dans une ville un prix uniforme, a pour conséquence la fourniture par le meunier d'un type de farine en rapport avec le prix du pain. Mais comme ce type est essentiellement local, il en résulte un véritable monopole pour les meuniers des environs de la ville. Ceux-ci sont les seuls à bluter dans les conditions voulues par la réglementation voisine; les meuniers éloignés de 50 ou 60 kilomètres cessent de venir leur faire concurrence sur le marché; le prix de la farine s'élève, et avec lui le prix du pain.

L'expérience est là pour en témoigner. Depuis le décret de 1863, le rayon de l'approvisionnement parisien s'est considérablement agrandi. Les meuniers de toute la France et ceux de l'étranger, notamment de la Hongrie, concourent à l'alimentation de notre capitale. C'est pourquoi, tout en prenant une plus forte prime de cuisson, les boulangers ne vendent pas plus cher. Ce sont les meuniers qui, soumis à une concurrence plus étendue, ont dû restreindre leurs profits.

La taxe offre, sous le rapport des prix, d'autres inconvénients. Si le boulanger soumis à une réglementation sévère ne peut tirer de son commerce le bénéfice qui lui est indispensable, il a recours au procédé qui fut en vigueur sous l'empire jusqu'en 1863, et qui est connu sous le nom de *marché à cuisson*. Voici en quoi il consiste.

Le boulanger traite avec le meunier pour la farine qui lui sera nécessaire dans l'année. Celui-ci doit livrer les sacs par quinzaine au prix de la taxe future, diminuée d'une prime fixe débattue entre les parties. Il écoule ainsi la moitié ou les trois quarts de sa farine sans les porter sur le marché; il n'y envoie que le reste, avec lequel il fait évidemment la hausse, qui est proportionnelle à la rareté, et qui lui permet de majorer le prix des quantités vendues à cuisson. La taxe en est relevée d'autant; le maire taxateur arrive donc à ce résultat, qu'il ne cherche pas, de faire réaliser aux meuniers des bénéfices bien supérieurs à ceux qu'on reprochait aux boulangers; c'est encore le consommateur qui paye la différence.

3 La taxe produit l'inégalité aux dépens des ouvriers.

La taxe ne diminue donc pas le prix du pain pour l'ensemble des consommateurs. Il y a plus; toutes choses égales d'ailleurs, elle produit l'inégalité aux dépens des moins aisés. Et cette inconséquence résulte de la fixation arbitraire de la prime de cuisson dans un système de réglementation municipale. Que fait, en effet, la taxe? Une seule chose : déterminer un prix uniforme pour la ville entière. A Paris, par exemple, cette prime est identique pour Belleville et la Madeleine. Or, les frais généraux qu'elle représente sont loin d'être les mêmes dans les deux cas.

Ici de somptueux magasins, ornés de glaces et de cristaux, décorés de panneaux artistiques, meublés de comptoirs, de tables, de sièges élégants, où le service est fait par des employés habillés avec recherche; là, des boutiques simples, d'où le superflu est banni et où le nécessaire ne se montre que sous les plus modestes allures. Établir une moyenne, c'est accroître la prime pour les quartiers pauvres et la diminuer pour les quartiers riches, de telle sorte que l'ouvrier

en achetant son pain dans les premiers paye en partie le luxe des boulangeries installées dans les seconds. Il est certain qu'il existe un écart entre le prix du pain dans les arrondissements de la périphérie et le prix du pain dans ceux du centre. C'est cet écart qui profite aux travailleurs manuels et que la taxe supprime.

4. La taxe nuit aux progrès de la fabrication.

Combien de gens avons-nous entendus exprimer leur surprise de voir la fabrication du pain stationnaire, tandis que les autres industries améliorent sans cesse leur matériel et leurs procédés! Combien de gens aussi se récrient contre le nombre exagéré des boulangers, dont la plupart sont obligés de prélever des intérêts généraux sur une production insuffisante! Cet état de choses disparaîtrait si la taxe n'existait pas comme une perpétuelle menace.

Comment veut-on qu'avec cette épée de Damoclès suspendue sur sa tête, le boulanger immobilise des capitaux que le caprice d'un maire l'empêche d'amortir? Comment veut-on qu'il coure des risques certains, avec la perspective de se voir enlever tout à coup par un acte arbitraire les chances de gain qui doivent compenser ses risques? Comment veut-on dès lors que le prix du pain diminue par l'emploi de procédés plus avantageux de pétrissage ou de cuisson? Le boulanger se gardera bien de recourir à de tels moyens ; la routine est son assurance contre la taxe, et de cette assurance, c'est encore le consommateur qui paye la prime.

5. La taxe expose l'ouvrier à manquer de pain.

La taxe force les boulangers à diminuer leur production. On ne peut vraiment les obliger à travailler à perte. Ils restreignent dès lors leur cuisson aux besoins de leur clientèle habituelle, voire même aux besoins de leurs meilleurs clients. Ils n'ont garde de tenir du pain en réserve pour l'acheteur de passage. Aussi, le soir, quand l'ouvrier, rentrant de l'atelier, se présente pour avoir sa miche, il apprend qu'il n'en reste plus. Il va de porte en porte et reçoit partout la même réponse. Il a faim, d'autres ont faim comme lui. Des attroupements se forment : l'émeute éclate. Elle éclate contre le boulanger, qu'on accuse d'être un accapareur, et contre l'État, qu'on accuse de n'être pas une providence tutélaire.

Il n'y aurait pas d'émeute s'il n'y avait pas de taxe. Le bon sens l'indique, l'expérience le confirme. En 1854, le blé valait en Belgique 34 francs l'hectolitre; il y eut des émeutes du pain. Pour les faire cesser, on supprima la taxe de la boulangerie en 1855 ; il n'y eut plus d'émeutes, et pourtant, dans les deux années suivantes, le prix du blé monta à un chiffre bien supérieur à 34 francs.

Si nous avons prouvé qu'avec la taxe l'ouvrier et le pauvre sont exposés à manger du pain de qualité inférieure, à le payer plus cher, et même à n'en avoir pas du tout, notre démonstration aura été complète, et il restera établi que la réglementation est particulièrement nuisible à ceux pour lesquels on la réclame si bruyamment.

6. Dans un régime de liberté, le pain est vendu suivant la loi de l'offre et de la demande.

Si l'on construit des graphiques, montrant pour Paris d'une façon comparative les *maxima* et les *minima* des prix de la farine et du pain depuis 1863, époque à laquelle fut établie la liberté de la boulangerie, jusqu'à 1889, on reconnaît : 1° que tant que le prix maximun de la farine est au-dessus de 0fr,41 le kilogr., le prix du kilogramme de pain est inférieur au prix du kilogramme de farine; 2° que l'inverse se produit lorsque le prix minimum de la farine est au-dessous de 0fr,41. Or, si l'on applique le calcul à la formule qui sert à établir la taxe officieuse, on arrive au même résultat que celui donné par les graphiques. Donc, les boulangers qu'on accuse de se coaliser pour faire hausser le prix du pain, ne se coalisent en réalité qu'avec l'algèbre. La loi de l'offre et de la demande se trouve avoir dans l'espèce une rigueur mathématique qu'on n'aurait pas osé lui attribuer de prime abord.

La taxe officieuse est établie à Paris chaque quinzaine d'après la formule suivante :

$$(p + c) \times \frac{10}{13} = f$$

dans laquelle f représente le prix moyen du quintal de farine dans la quinzaine, c = 12 fr. 223 les frais de panification alloués par 100 kilog. de farine ; p le prix du quintal de pain.

On en déduit facilement que :

$$\text{si } f = \frac{10}{3}c \ldots\ldots p = f.$$

$$\text{si } f > \frac{10}{3}c \ldots\ldots p < f$$

$$\text{si } f < \frac{10}{3}c \ldots\ldots p > f$$

En remplaçant c par sa valeur, ces inégalités reviennent à celles-ci :

$$\text{si } f = 41 \qquad p = f$$
$$\text{si } f > 41 \qquad p < f$$
$$\text{si } f < 41 \qquad p > f.$$

Les motifs qui précèdent ont déterminé le conseil municipal de Paris à repousser la taxe du pain dans sa séance du 16 novembre 1888.

7. Boulangeries municipales.

Une commission administrative, instituée à Paris en 1884, avait évalué les frais de fabrication du pain à 20fr,70 par sac de farine, pour une boulangerie cuisant deux sacs par jour. Le compte de détail établi par la Chambre syndicale porte ces frais à 27 francs. Il existe donc un écart de 6 francs, qui rémunère le patron boulanger et sa femme de leur peine, qui les couvre des risques et qui permet l'épargne en vue de l'avenir. Sans doute il serait désirable de voir, sinon ce bénéfice, au moins cet écart, réduit par un procédé quelconque dans l'intérêt du consommateur. Il n'est personne qui ne désire voir baisser le plus possible le prix des denrées. Le tout est de savoir comment on y arrivera.

On préconise avec raison les *sociétés coopératives* de consommation (voy. ce mot). Ce serait toutefois une exagération de soutenir qu'on peut en étendre indéfiniment l'usage. Les sociétés ne s'administrent pas toutes seules; les directeurs capables et dévoués ne sont pas plus faciles à trouver que les patrons intelligents; le nombre en sera donc toujours assez limité. A l'heure actuelle, le champ de la coopération est loin d'être défriché complètement; aussi doit-on voir avec satisfaction les consommateurs s'associer dans le but de diminuer pour eux le coût de la vie et de trouver même dans cette association l'accès moralisateur du capital. Plusieurs boulangeries coopératives ont réussi : celle de Roubaix en est un frappant exemple.

Dans la guerre qu'ils font aux boulangeries privées, les autoritaires et les socialistes de toute école ne sont pas mûs par le désir de voir la coopération se développer de plus en plus; il n'y aurait en ce cas qu'à s'en féliciter. A vrai dire, les sociétés coopératives ne leur importent guère, quand elles ne leur répugnent pas complètement. Ils ont peu de goût pour les efforts privés, que ceux-ci soient isolés ou collectifs. Ce qu'ils demandent, c'est l'institution de *services publics*. Ils professent que certains besoins sociaux doivent être pris en charge par l'État, d'autres par les départements, d'autres aussi par les municipalités. A celles-ci incomberait notamment le devoir de créer des minoteries et des boulangeries municipales. Le conseil municipal de Paris a discuté cette question dans sa séance du 16 novembre 1888, et il l'a résolue en *principe* par l'affirmative. Si une telle délibération était suivie d'effet, l'administration aurait à acheter le blé, à fabriquer de la farine, à faire du pain; elle construirait, dans ce but, des meuneries et des boulangeries modèles. Le projet est ambitieux; il n'en est pas meilleur. Il a des aspects séduisants pour ceux qui se contentent des apparences : la ville de Paris ne prélèverait pas le bénéfice de 6 francs que l'on reproche aux boulangers, elle vendrait au prix de revient. Seulement, on a le droit de se demander ce que serait ce prix de revient.

Pour notre part, nous ne voyons pas bien l'administration municipale achetant chaque année, en France et à l'étranger, 350 millions de kilogrammes de blé de marques diverses pour nourir 2,300,000 habitants; le commerce exige une finesse d'appréciation et des décisions promptes, hardies quelquefois, qu'on ne peut guère attendre que de l'initiative et de la responsabilité individuelles.

Nous ne voyons pas davantage l'administration municipale convertissant son blé en farine. S'il est une industrie progressive, exigeant de ses chefs, aiguillonnés par la concurrence, qu'ils se tiennent en éveil sur les moindres perfectionnements de la fabrication et de l'outillage, c'est bien certainement la meunerie : on peut se demander si des employés, sûrs de leur salaire et de leur retraite, auraient l'œil aussi ouvert que des entrepreneurs privés. Si la fabrication du pain est assez simple, la vente l'est moins à cause des détails qu'elle comporte. Autre chose est d'approvisionner des établissements publics, obligés d'accepter ce qu'on leur donne, et de se plier aux exigences, aux caprices même d'une clientèle nombreuse. La femme du patron boulanger, qui tient la caisse et les livres, se contente peut-être en somme d'une rémunération plus modeste que ne le ferait un comptable municipal.

Si la Ville achetait le blé plus cher que les meuniers, si elle fabriquait la farine à moins bon compte, si le commerce du pain était plus onéreux pour elle que pour les boulangers, la perspective de la vente au *prix de revient*, que l'on fait miroiter avec tant de complaisance, deviendrait une pure illusion.

La preuve de cette illusion n'est pas difficile à fournir. Il existe en effet à Paris depuis soixante ans environ, une minoterie-boulangerie municipale : c'est la boulangerie centrale de l'Assistance publique, plus connue sous le nom de *boulangerie Scipion*.

Cette boulangerie fournit 28 hôpitaux et hospices; elle a ainsi une clientèle assurée sans mécomptes et sans déchets. Son installation ne laisse rien à désirer; elle est dirigée habilement; les ouvriers qu'elle emploie jouissent d'une position stable, ils ont droit à la retraite; ce sont des travailleurs de choix qui ne touchent pas des salaires plus élevés que ceux payés par les boulanlangers.

Elle a moulu, en 1886, 4,574,315 kilogrammes de blé, qui ont produit 3,410,900 kilogrammes de farine blanche, soit 75 p. 100; elle a panifié 3,345,195 kilogrammes qui ont produit 4,459,493 kilogrammes de pain, soit 133 p. 100. Cette fabrication a coûté 1,220,207 francs, ce qui met le prix de revient du pain blanc à $0^{fr},273$ le kilog.

Mais ce prix, porté au budget, n'est qu'un prix apparent. Une étude minutieuse, dans le détail de laquelle nous ne pouvons entrer, nous a conduit à ajouter à cette dépense brute : $0^{fr},015$ pour frais généraux hors budget, et $0^{fr},059$ pour majoration diverses dont il est nécessaire de tenir compte par comparaison avec le pain du commerce. Le prix de revient réel du pain à l'usine Scipion s'est donc élevé à $0^{fr},347$. Or la taxe officieuse moyenne pour 1885 a été de $0^{fr},334$.

Par conséquent, la Boulangerie centrale travaillait dans les mêmes conditions que l'industrie privée, et si la taxe lui avait été appliquée, elle aurait perdu 57,973 francs. Ceci se passe de commentaires.

M. le professeur Gide, qui a des tendresses pour l'expérience préconisée par le conseil municipal de Paris, s'étonne toutefois que l'auteur de la *Politique expérimentale* en ait combattu une application avec tant de vigueur [1]. Il existe, dit-il, à Pampelune une boulangerie municipale qui fait peu de bruit, mais qui fait un peu de bien. La question n'est pas là. Toute municipalité peut fonder une boulangerie et faire de bon pain; il s'agit de savoir à quel prix il lui revient à qualité égale avec celui que fabrique la boulangerie privée. Et la preuve en est fournie par M. Gide lui-même. A Madrid, ajoute-t-il en effet, l'expérience a échoué par le manque d'initiative et de moralité de ceux que l'*ayuntamiento* avait préposés à la direction de l'établissement. C'est précisément la thèse que nous soutenons. Lorsqu'on analysera par le menu, comme nous l'avons fait pour la boulangerie Scipion, le fonctionnement d'un service public quelconque, si simple et si bien organisé qu'il soit, on le trouvera toujours inférieur au service privé correspondant.

III. BOUCHERIE.

8. Aperçu historique.

Avant 1789 le commerce de la boucherie était, comme les autres métiers, organisé en France sous le régime de la corporation. Les privilèges des bouchers semblent même avoir été octroyés les premiers, car ils sont relatés dans une charte de Louis VII, en 1162. Les règlements de cette communauté se conservèrent longtemps sous une forme purement orale; bien qu'ils fussent parfaitement définis, on ne les trouve pas compris dans le *Livre des métiers* d'Étienne Boileau rédigé en 1268. Et cependant, dès 1182, Philippe-Auguste avait octroyé aux bouchers une première charte confirmant leurs antiques coutumes.

Ces premiers statuts, confirmés successivement par les rois de France jusqu'à Charles VI, consacraient pour les bouchers des privilèges exorbitants. C'est ainsi que les fils de maître étaient seuls admis à la maîtrise; chaque étal se transmettait de mâle en mâle, comme la couronne, et si un boucher ne laissait que des filles, son étal était acheté par un confrère. En revanche, la maîtrise coûtait fort cher à cause des redevances et cadeaux de toute nature mis à la charge du récipiendaire.

A la fin du XIV[e] et au commencement du XV[e] siècle, la corporation des bouchers subit le contre-coup des désordres qui signalèrent le règne de Charles VI. Ils formèrent avec les gens des halles la force principale du parti bourguignon. Aussi voit-on paraître, en 1416, un édit inspiré par des motifs politiques, mais qui n'en était pas moins fort remarquable par les idées libérales qu'il affirmait. La *grande boucherie*, qui était installée derrière le Châtelet et qui constituait un danger permanent pour la salubrité publique, fut démolie par ordre du souverain et remplacée par quatre boucheries royales. Dans celles-ci le nombre des étaux fut porté à quarante et ils devaient être donnés à bail par le domaine sans privilège ni préférence. Le régime corporatif était officiellement supprimé dans l'intérêt avoué des consommateurs. Dès lors, chacun pouvait devenir boucher en louant un étal royal; nul n'était plus tenu de payer ni droit d'entrée ni présents aux officiers du roi, ni festins, ni solennités, « lesquels frais, disait l'édit, il convenait que les dits bouchers repreissent sur la vendicion de leurs chairs, à la grant charge et dommage de nostre peuple ».

Par malheur, ce réveil économique ne fut pas de durée. L'édit fut rapporté deux ans plus tard, après le retour des Bourguignons; la grande boucherie fut rétablie et la corporation des bouchers recouvra ses anciens règlements. En 1587, la communauté en invoque de nouveau la possession, tout en les modifiant profondément dans ses nouveaux articles : il n'y a plus trace de la juridiction du maître, des réceptions ni des présents. En 1741, ces statuts furent confirmés en soixante articles par Louis XV; d'autres statuts, parus en 1782, furent consacrés principalement à la

1. *Revue d'économie politique*, janvier-février, 18[illegible]

police de l'approvisionnement des viandes.

Les bouchers n'échappèrent pas plus que les autres métiers aux mesures fiscales de la royauté. C'est ainsi qu'en 1637 Louis XIII exigeait une contribution de 90,000 livres pour conserver dans leurs droits les quatre familles propriétaires de la *grande boucherie*. Les créations d'offices coûtèrent à la corporation des sommes considérables : elle dut se procurer au moyen d'emprunts, pour l'union des offices de jurés, en 1691, 30,000 livres; des offices d'auditeurs de comptes, en 1696, 20,000 livres; des offices d'inspecteurs des jurés, en 1745, 60,000 livres. En 1766, le brevet d'apprentissage fut porté à 202 livres et la maîtrise à 1500.

Toutes ces charges disparurent avec les privilèges. La loi du 2 mars 1791, en abolissant les corporations, maîtrises et jurandes et en défendant de les rétablir, eut pour effet de placer le commerce de la boucherie, comme toutes les autres industries, sous le régime d'une liberté à peu près complète, sauf la faculté réservée provisoirement à l'autorité municipale, par l'art. 30 de la loi des 19-22 juillet 1791, de taxer le prix de la viande.

Cet état de liberté subsista jusqu'au commencement du siècle actuel; mais alors les troubles intérieurs, les difficultés de l'approvisionnement, l'insuffisance des moyens de police et de surveillance avaient apporté un grand désordre dans le commerce de la viande destinée à l'alimentation de Paris. Aussi, le 28 vendémiaire an XI, le gouvernement consulaire crut-il devoir prendre un arrêté qui soumettait l'exercice de la profession de boucher à des conditions exceptionnelles. Un décret impérial du 6 février 1811 vint confirmer ces dispositions et en ajouter de nouvelles. Le nombre des étaux fut limité; la caisse de Poissy, administrée par la Ville, fut chargée de servir d'intermédiaire entre les bouchers et les vendeurs de bestiaux sur les marchés d'approvisionnement de Paris.

L'organisation décrétée en 1811 fut maintenue jusqu'en 1825. A cette époque des plaintes très vives s'étaient élevées contre le défaut de concurrence. D'un côté, les éleveurs se plaignaient de vendre à bas prix des bestiaux qu'ils amenaient sur les marchés; d'autre part, les consommateurs se plaignaient de la cherté de la viande dans les boucheries de Paris. Une ordonnance royale du 12 janvier 1825 décida la suppression, à partir du 1er janvier 1828, de la limitation du nombre des bouchers. Cette expérience fut de très courte durée.

Une nouvelle ordonnance intervint le 18 octobre 1829; elle remit en vigueur, en les complétant, les dispositions réglementaires appliquées antérieurement à 1825, c'est-à-dire la limitation du nombre des établissements de boucherie, l'organisation en syndicat, la nécessité d'une autorisation pour s'établir, le versement d'un cautionnement, l'obligation d'acheter les bestiaux sur certains marchés, avec la condition de les abattre exclusivement dans les abattoirs municipaux, la défense de vendre *à la cheville*, le fonctionnement de la caisse de Poissy, etc.

Ce régime a subsisté pendant près de trente ans, sauf quelques modifications de détail qui y ont été successivement apportées, dans le but de restreindre le monopole des bouchers en élargissant la concurrence.

Ainsi, le nombre des étaux, qui devait être réduit à 400, a été maintenu à 500. Le débit de la viande par les bouchers forains a été favorisé.

Des ordonnances de police, des 3 mai et 24 août 1849, ont organisé la vente à la criée en gros des viandes dépecées venant de l'extérieur.

D'un autre côté, la question même de l'organisation du commerce de la boucherie de Paris était l'objet, notamment en 1850 et 1851, d'études approfondies, faites par l'Administration, par des commissions spéciales et par l'Assemblée législative.

Mais, avant de prendre un parti définitif, le gouvernement, en présence de la cherté croissante de la viande, crut devoir faire l'épreuve de la taxe. C'est en 1855 que l'application de cette mesure fut décidée et qu'une commission spéciale fut chargée d'en déterminer le mode d'exécution.

La taxe commença à être appliquée à Paris le 16 octobre 1855; elle y fut régulièrement publiée de quinzaine en quinzaine jusqu'au mois de février 1858. Cette mesure dont on avait cru devoir faire l'expérience en vue de remédier aux inconvénients de la limitation, fut loin de produire les résultats qu'on en attendait.

On reconnaissait que, les bouchers n'ayant plus un intérêt personnel à discuter le prix du bétail, ce prix s'établissait en vue de la taxe, ce qui favorisait la permanence de la cherté. On constatait, en outre, que malgré les précautions prises, la taxe ne prévoyait pas et ne pouvait prévoir les habitudes du métier, lesquelles venaient détruire entièrement l'économie de tous les calculs. Les bénéfices des bouchers se trouvaient ainsi augmentés indûment au détriment du public, abus d'autant plus fâcheux qu'il se produisait sous le couvert, et pour ainsi dire sous la responsabilité d'une administration dépourvue des moyens de l[illegible].

La réglementation de la profession de boucher à Paris, fondée sur le principe de la limitation du nombre et de la taxation du prix, fut enfin entièrement abandonnée par le décret du 24 février 1858, qui supprima également la caisse de Poissy.

Le commerce de la boucherie s'exerça dès lors en toute liberté, sauf la surveillance de l'autorité municipale en ce qui concerne la salubrité publique.

9. Il est impossible de taxer la viande.

L'évolution si claire, dont nous venons d'esquisser le tableau, n'a pas convaincu les écoles socialistes des avantages qu'offre la liberté sur la réglementation. Non seulement l'art. 30 de la loi des 19-22 juillet 1791, autorisant les maires à taxer la viande, n'a pas été abrogé; mais dans un certain nombre de communes de France, assez restreint heureusement, la taxe est en vigueur. Le conseil municipal de Paris a été saisi de plusieurs propositions émanant du parti ouvrier et tendant au rétablissement de la taxe de la viande. Il les a discutées et repoussées dans les séances des 28 novembre et 12 décembre 1888. Il est intéressant de résumer les arguments auxquels s'est rendue la majorité du conseil pour ne pas commettre une lourde faute[1].

Les partisans de la taxe de la viande s'appuient sur l'usage, malheureusement encore assez fréquent, de taxer le pain. Cette dernière mesure est mauvaise de tous points; fût-elle bonne, elle ne constituerait pas un précédent à invoquer. Il n'existe, en effet, aucune assimilation possible, au point de vue de la réglementation, entre la viande et le pain.

Le pain se présente comme unité; ce n'est que de la farine et de l'eau; il y a plus ou moins d'eau, la farine est plus ou moins blanche; c'est tout.

Il n'en est pas de même pour la viande, qui offre les aspects les plus variés. Il y a d'abord diverses natures de viande : bœuf, veau, mouton, porc, etc. Pour chacune d'elles, les individus ont des valeurs très différentes; il y a, par exemple, des bœufs gras et des bœufs maigres; des bêtes qui sont saines, bien conformées, bien nourries, transportées sans fatigue, d'autres qui sont malades ou chétives, qui ont souffert ou qui ont pâti. Les amateurs d'abstractions ne s'en inquiètent guère; mais le boucher, qui a souci de sa clientèle, préfère acheter du bœuf 1fr,40 lorsqu'il pourrait en acheter à 0fr,80 le kilogramme.

1. [illegible]

Lorsqu'on a appliqué la taxe, on a divisé les morceaux en quatre catégories; mais cette division, purement nominale, signifie peu de chose dans la pratique. D'abord, la qualité prime la catégorie : un pot-au-feu pris dans la poitrine d'un bœuf de choix sera préférable au bifteck taillé dans le filet d'un bœuf de troupe. Ensuite chaque partie de viande a deux ou trois prix différents, suivant qu'on veut avoir un bout gras ou maigre, un morceau avec ou sans nerfs. Si cette partie est taxée, tous les clients en réclameront la fraction la meilleure au prix de la taxe; le boucher devra en mécontenter un certain nombre, ce qui n'a pas lieu aujourd'hui, car il force le prix de la portion préférée en diminuant celle que l'on recherche le moins. Il s'établit ainsi une moyenne à la satisfaction de tous.

Il y a plus encore : ce ne sont pas seulement les différences de qualité et de saveur qui entraînent les différences de prix. Le travail joue un rôle, et il est juste que le travail se paye. Il est meilleur marché d'acheter des côtelettes de mouton à la livre et à la douzaine que de les acheter par unités. Dans ce dernier cas, elles sont nettoyées, épluchées, parées; il en est résulté des déchets sur la marchandise, il a fallu pour les façonner une certaine main-d'œuvre et une main-d'œuvre habile de l'étalier. Les variations de prix font entrer en compte toutes ces différences que nous ne pouvons qu'indiquer, et qui tiennent tant à la nature de la viande qu'aux préparations qu'elle a subies.

Il est vrai de dire que, pour chaque achat, il se conclut un contrat entre le marchand et l'acheteur et que, d'après l'essence même de la civilisation moderne, ce contrat doit être libre.

10. Le pauvre aurait plus à souffrir que le riche de la taxe de la viande.

Les détails dans lesquels nous venons d'entrer, rapprochés des indications historiques fournies plus haut, montrent bien qu'il est impossible de taxer la viande. La taxe fût-elle possible, les bouchers l'éluderaient toujours au détriment de leurs clients et, ce qui est hors de doute, c'est le client pauvre qui en souffrirait le plus.

La raison est la même que pour le pain; car les mêmes faits se produisent. Les bons morceaux sont plus chers dans les quartiers riches que dans les quartiers pauvres; l'inverse a lieu pour les morceaux moins bons, et cela malgré la différence qui existe pour les loyers et autres frais. C'est ainsi qu'à Paris l'aloyau de bœuf se vend 3fr,50 au marché de l'Europe et 3fr,40 au marché Saint-

Germain, tandis qu'on l'achète $1^{fr},60$ à Charonne et $1^{fr},50$ à Ménilmontant. Au contraire, la poitrine de mouton vaut $1^{fr},40$ à Grenelle et $1^{fr},37$ au Gros-Caillou, tandis qu'on ne la paie que $0^{fr},73$ au marché Saint-Didier et $0^{fr},78$ à celui d'Auteuil.

Il arrive que le boucher d'un quartier riche vend ses bas morceaux au boucher d'un quartier pauvre et lui achète ses tranches et ses gigots. Il se fait ainsi une ventilation d'intérêts dans laquelle le rôle de la taxe serait difficile à trouver.

La taxe, même par catégories, ne saurait fonctionner; nous avons dit pourquoi.

Admettons qu'elle le puisse. Comment s'y prendrait-on pour la fixer ? Le ferait-on d'après les prix des quartiers populeux? En ce cas, les ouvriers qui habitent aux environs de la Madeleine ou à Passy ne manqueraient pas de réclamer; quant aux bouchers chargés de frais généraux considérables, ils ne reculeraient devant aucun subterfuge pour se rattraper aux dépens de la clientèle bourgeoise, qui ne paye que parce que cela lui convient.

Établirait-on une moyenne entre les prix des divers marchés? Mais alors ce seraient les habitants et les bouchers des quartiers pauvres qui feraient entendre leurs réclamations.

La liberté seule, si elle ne satisfait pas tout le monde, n'autorise personne à se plaindre.

11. La taxe tend à abaisser la qualité de la viande.

A *priori* on peut affirmer que la taxe, fixant un même prix de vente au détail pour toutes les qualités de bestiaux indistinctement, doit avoir pour résultat d'engager le boucher à s'approvisionner au plus bas cours et, par conséquent, en qualités inférieures; ce qui tend à élever le prix de la troisième qualité, plus recherchée, et à abaisser le cours de la première tombée en défaveur. La production, pour répondre aux préférences du commerce, se trouve ainsi amenée à fournir au marché moins d'animaux de premier choix.

Ces inductions sont confirmées par les faits. Le préfet de police a fait comparer le poids en viande nette des bœufs ayant servi d'élément à la taxe à des époques correspondantes : de novembre 1855 à mars 1856 et de novembre 1856 à mars 1857. Le rendement a été constamment inférieur pendant la dernière période. La taxe a donc été la cause d'un abaissement sensible dans le poids des bestiaux livrés à l'approvisionnement de Paris; son action est donc contraire à une bonne production agricole et peut entraîner la dégénérescence de nos races de bestiaux.

12. Le prix de la viande au détail suit le prix de la viande en gros.

Il existe dans le public bien des préjugés en ce qui concerne le commerce de la boucherie : on entend affirmer journellement que le prix de la viande à l'étal reste le même, alors même que le prix de la viande à la ferme diminue considérablement. Bien des personnes se demandent si les intermédiaires ne profitent pas exclusivement de la baisse du bétail sur pied et s'il n'y aurait pas lieu de recourir à la taxe dans l'intérêt public.

Nous n'avons pas à examiner ici quels sont les intermédiaires du commerce de la boucherie depuis la ferme jusqu'à l'étal, à rechercher les commissions qu'ils prélèvent ou les spéculations auxquelles ils peuvent se livrer. Une semblable étude n'aurait aucun rapport avec la taxe. Le boucher de quartier achète au boucher en gros, et non pas à la ferme. Pour démontrer la légitimité de la taxe, alors même qu'elle serait possible, il faudrait prouver que la viande est toujours vendue le même prix au détail, quel que soit le prix de l'achat en gros. Or, c'est le contraire qui est vrai.

Il nous a été possible de relever, semaine par semaine, pour une longue série d'années, les prix de vente et d'achat de la viande dans plusieurs maisons de boucherie. Sur un sujet aussi délicat, les statistiques générales ne peuvent que conduire à des conclusions erronées; il n'y a en effet aucune possibilité d'établir des moyennes, quand le prix d'achat d'un bœuf peut varier de 80 à 500 francs. Le seul moyen de connaître la vérité consiste à faire des enquêtes aussi nombreuses que possible sur les prix d'achat et de vente dans un même étal. Les graphiques que nous avons tracés, dans les ouvrages cités plus haut, montrent, contrairement au préjugé vulgaire, que les deux courbes de l'achat et de la vente restent toujours parallèles l'une à l'autre, sinon jour par jour, au moins semaine par semaine.

Les partisans de la réglementation sont donc encore obligés de renoncer à ce dernier argument, celui qui résulterait de la non-concordance entre les prix de la viande à l'abattoir et à l'étal.

13. Boucheries municipales.

Si nous ne pouvons atteindre les bouchers par la taxe, disent les socialistes d'État, il est un moyen de limiter leurs bénéfices, c'est de leur faire concurrence par la création de boucheries municipales. La marge des bénéfices est plus grande pour les bouchers

que pour les boulangers. Dès lors, pourquoi la ville de Paris ne prendrait-elle pas ces bénéfices pour elle-même, ou plutôt n'en ferait-elle pas profiter les consommateurs en vendant au prix de revient?

Hâtons-nous de dire, pour que la question soit bien posée, que la Ville serait obligée d'occuper complètement la place de l'industrie privée, c'est-à-dire d'établir à son compte presque autant d'étaux qu'il en existe. Pour la viande, comme pour le pain, le public veut avoir le marchand à sa porte : soit que le garçon boucher passe chaque matin au domicile du client, soit que la ménagère veuille faire elle-même ses provisions, ce qui a autant d'importance pour le choix que pour le prix de la marchandise, la boucherie ne saurait être trop éloignée.

Il n'est donc pas possible de raisonner, comme les socialistes aiment à le faire, qu'il s'agisse de l'agriculture ou de l'industrie, sur une diminution de frais généraux par la constitution d'une entreprise d'ensemble. Les frais généraux augmenteraient, au contraire, parce qu'ils sont toujours plus élevés dans les administrations publiques que dans les affaires privées.

Toute la question est celle-ci : En adjoignant aux boucheries actuelles un nombre important de boucheries municipales, la Ville tenterait-elle une opération profitable pour les citoyens ?

La réponse doit être d'abord donnée par les faits.

Au nombre de ces faits nous trouvons d'abord l'expérience si probante tentée par M. Cernuschi. Cette expérience coûta en trois années plus de 100,000 francs à son auteur; il apprit à ses dépens que la profession de boucher exige, non seulement des aptitudes professionnelles, mais encore une activité, une complaisance, un esprit de suite, une habileté prévoyante qu'on ne saurait attendre d'employés salariés, de fonctionnaires municipaux. Un essai analogue tenté en 1879 à Melun, dans un but philanthropique, n'eut pas un meilleur succès. En 1855, la municipalité de Rouen crut devoir, pour remédier à la cherté excessive de la viande, ouvrir une halle à la criée; cette halle fut délaissée peu à peu et supprimée en 1881.

Les services collectifs peuvent bien s'organiser, mais ils périclitent fatalement, et cela tient à deux causes : la première, c'est le chiffre élevé des frais généraux; la seconde, c'est une cause dont on devrait enfin commencer à tenir compte, à savoir que les entreprises individuelles sont fondées sur l'énergie, l'intelligence, la responsabilité personnelles, tandis que les entreprises publiques sont dirigées par des fonctionnaires irresponsables. Ces conditions de fonctionnement diamétralement opposées doivent forcément amener des résultats différents pour les entreprises publiques et pour celles basées sur l'initiative privée.

C'est là le côté psychologique, dont on a habituellement le tort de ne pas tenir compte. Si les bouchers gagnent plus que les boulangers, c'est parce que le métier est plus complexe. Il est de règle que les bénéfices d'une industrie sont en rapport avec les difficultés qu'elle présente et avec les risques qu'elle fait courir. Pour surmonter ces difficultés et éviter ces risques, il faut des qualités particulières; dans un régime qui ne courbe pas sous un niveau égalitaire tous les mérites, ces qualités se payent.

Les partisans de l'institution municipale font appel au précédent des sociétés coopératives. Il y a des boucheries coopératives qui ont réussi : un plus grand nombre, dit-on, auraient échoué. Mais cela importe peu; la question n'est point là. Il n'y a aucune objection à élever contre les essais de boucheries coopératives; on doit même en désirer le succès. De semblables entreprises ne ressemblent en rien à celles que l'on conseille à la ville de Paris, et cela pour deux raisons. D'une part, elles mettent en mouvement les énergies individuelles, les intérêts personnels, bien autrement que ne le font les administrations publiques. D'autre part, elles opèrent à leurs risques et périls.

La création d'une boucherie municipale n'aurait d'autre résultat que de faire porter la peine de l'expérience aux contribuables, qui n'ont pas autorisé un pareil emploi de leurs deniers.

Dans sa séance du 12 décembre 1888, le conseil municipal de Paris a rejeté le principe de la création de boucheries municipales par 35 voix contre 34.

IV. RÉSUMÉ.

Les faits que nous avons exposés et qui se rapportent à l'histoire ainsi qu'à l'état actuel des commerces de l'alimentation, autorisent les conclusions auxquelles nous avons été successivement conduit au cours de cet article.

Dans le but de diminuer, principalement en faveur des classes les moins aisées, le coût des denrées les plus essentielles à la vie, la réglementation a tout essayé dans le passé et dans le présent. On a limité le nombre des commerçants; on les a obligés à se constituer en corporations ou en syndicats fermés; ils ont été quelquefois tenus d'entretenir des réserves destinées à niveler les prix; l'État, les municipalités sont inter-

venus en créant des magasins publics et des caisses de corporations, en exigeant des cautionnements et des dépôts de garantie, en se faisant les intermédiaires officiels et obligatoires entre les marchands de matières premières et les vendeurs de produits, en prohibant l'exportation ou l'importation pour telle ou telle zone, en tarifant surtout les prix des marchandises ; tous ces règlements, si multiples, aux formes si variées, ont été impuissants à atteindre le but poursuivi. Ils n'ont pas fait baisser le prix de la denrée et ils ont eu pour résultat d'en amoindrir la qualité. Ils n'ont pas été moins préjudiciables et vexatoires pour les consommateurs que pour les producteurs eux-mêmes; ils ont été à la fois pour tout le monde un dommage et une entrave.

Pour étudier cette vérité, nous avons négligé à dessein des raisons tirées des lois générales de l'économie politique ; nous nous sommes attaché uniquement aux faits dans les cas particuliers que nous avions à traiter. Nous ne nous dissimulons pas combien les théories générales sont en défaveur auprès de bien des gens qui préfèrent les critiquer que les apprendre. Nous espérons que les preuves de détail rassemblés par nous dans les deux monographies ci-dessus démontreront une fois de plus que la liberté est le meilleur et le moins coûteux des mécanismes.

Léon Donnat.

COMMUNISME. — V. **Socialisme.**

COMPAGNONNAGES.

SOMMAIRE

1. Les compagnonnages en général.
2. Les compagnonnages encore subsistants. Bibliographie.

1. Les compagnonnages en général.

On désigne sous ce nom de *compagnonnages* certaines associations d'ouvriers dont l'origine remonte fort loin, qui ont été florissantes et dont nous voyons encore quelques restes.

Les ouvriers salariés au moyen âge tiraient le nom de *compagnons*, qu'ils portaient alors, de ce qu'ils étaient logés chez leur patron et mangeaient à sa table (*cum pane*).

Il était naturel, en un temps où l'association était ordinaire parmi les hommes parce que c'était ainsi seulement qu'ils avaient quelque force, qu'il y eût des associations d'ouvriers. Ceux-ci s'assemblèrent d'abord pour se visiter réciproquement en cas de maladie et pour procurer aux membres défunts une sépulture honorable et chrétienne. Puis, comme il arriva que les maîtres, au lieu de les admettre parmi eux, comme ils le devaient, lorsque l'âge et l'expérience les en avaient rendus dignes, rendirent très difficile l'accès de leurs compagnies ou même les fermèrent entièrement (voir *Corporations d'arts et métiers*), les compagnons furent conduits à faire de leurs associations des sociétés de résistance qui fomentèrent des grèves et causèrent même des troubles plus graves. Ces compagnonnages furent par suite condamnés à la fois et par des ordonnances royales et par l'Église, qui leur reprochait de se tourner en sociétés secrètes et de parodier les mystères sacrés dans leurs cérémonies intimes ; ils n'en subsistèrent pas moins, mais pour disparaître avec les corporations de métiers.

Certaines de ces associations avaient une autre utilité, c'était de rendre possibles les voyages que faisaient leurs membres, par raison professionnelle. La coutume de voyager était ordinaire aux compagnons de certains pays, et notamment de ceux qu'habitaient des populations de race germanique. Les jeunes gens, en sortant d'apprentissage, voyageaient plusieurs années pour se perfectionner dans le métier, passant de ville en ville et travaillant quelque temps dans chacune d'elles; mais comment auraient-ils pu, étant ordinairement sans ressources, faire de longs voyages et trouver dans chaque ville une suffisante hospitalité et du travail? L'association dont ils étaient membres et qui s'étendait sur tout le pays, avait des auberges où ils étaient, à leur arrivée dans une ville, reçus à crédit, après s'être faits reconnaître par des signes et des mots de passe secrets. Leurs confrères de la ville leur procuraient du travail ou les moyens de pousser plus loin ; ils les assistaient s'ils étaient malades, les soutenaient dans les difficultés; enfin le compagnon trouvait, partout où il avait des confrères, des appuis et des défenseurs.

En France, la coutume de voyager ainsi n'existait que parmi quelques corps d'états appartenant surtout à l'industrie du bâtiment ; mais les associations qu'ils fondèrent pour se soutenir étaient si fortes et si bien établies que non seulement elles ne furent pas atteintes par la ruine du régime corporatif, mais qu'elles traversèrent la Révolution, se montrèrent prospères et florissantes dans la première moitié de ce siècle, où elles attirèrent l'attention du public qui les ignorait, et enfin persistent encore aujourd'hui.

2. Les compagnonnages encore subsistants

La fondation de ces grands compagnonnages ou *Devoirs* paraît remonter au XIII[e] siècle,

époque de la construction de ces magnifiques cathédrales qui couvrirent alors la partie occidentale de l'Europe. Ces vastes monuments étaient l'œuvre de populations entières, mais qui y travaillaient sous la conduite d'ouvriers habiles. Ceux-ci passaient d'un lieu dans un autre, conservant avec un soin jaloux les secrets professionnels (la taille des pierres, par exemple, se faisait en des loges fermées). Ils avaient organisé entre eux une forte association (qui depuis se divisa en plusieurs *Devoirs* rivaux) avec une hiérarchie bien établie, des couleurs qui étaient arborées fièrement les jours de fête, et enfin des mots de passe et de reconnaissance permettant aux sociétaires de se reconnaître en tous lieux.

Lorsque cessa le grand mouvement de construction des cathédrales (vers la fin du XIIIe siècle), les compagnonnages persistèrent cependant, parce que la coutume de voyager, pour parfaire leur instruction professionnelle, subsista parmi les ouvriers occupés aux travaux du bâtiment. Ils eurent dans un certain nombre de villes dites « du tour de France » et situées au sud de la Seine, des auberges tenues par une « mère ». C'était là que les compagnons logeaient et prenaient leurs repas, c'était là que les nouveaux arrivés recevaient une hospitalité qu'ils payaient ensuite sur le produit de leur travail.

Dès leur arrivée, ils se trouvaient au milieu de camarades et d'amis. « Je parcours plusieurs villes, écrivait l'un d'eux, je quitte des frères, d'autres frères m'attendent plus loin. En prenant nos repas chez la mère, nous parlons du travail, et si quelqu'un se trouve embarrassé sur un point difficile, divers bons conseils lui arrivent à la fois. Nous sortons ainsi de toutes les difficultés ».

Cette union des compagnons, cette force de leurs sociétés et plus encore peut-être, les rubans et les insignes dont ils se paraient les jours de fête, les cérémonies mystérieuses de l'initiation, les mots et les signes secrets de reconnaissance qui frappent si fort l'imagination du vulgaire, avaient décidé plusieurs corps d'états, même d'industries très différentes, comme les tanneurs et cordonniers, à se faire affilier à ces grandes associations. Ils avaient, et quelques-uns l'ont fait dans le siècle même où nous sommes, surpris les secrets et forcé pour ainsi dire les portes du *Devoir*.

Les compagnonnages avaient d'autre utilité encore que l'assistance de leurs membres dans les voyages et en cas de maladie, ils portaient au plus haut point l'amour-propre professionnel et l'habileté technique. Avant d'être compagnon, on était aspirant ; la séparation entre les deux classes était très marquée, et pour passer de l'une à l'autre, il fallait faire un chef-d'œuvre. Les plus habiles compagnons avaient, dans toutes les villes du tour de France, une réputation qui excitait l'émulation des plus jeunes. Les cours de dessins, de coupe de pierres etc., faits par les meilleurs de la profession, étaient très suivis. Souvent les *Devoirs* rivaux se défiaient à qui exécuterait mieux tel ou tel travail difficile de la partie, et l'on désignait de part et d'autre, pour concourir, les meilleurs ouvriers. Des chansons célébraient partout le nom du vainqueur et le chef-d'œuvre déposé « chez la mère » était visité par tous les compagnons. A l'habileté professionnelle, il fallait joindre, pour devenir et pour rester compagnon, une probité exacte ; les compagnons étaient stricts de ce côté. Ils avaient d'ailleurs la plus haute idée d'eux-mêmes ; ils ne remontaient pas au XIIIe siècle seulement, mais à la construction du temple de Salomon, d'où le nom d'enfants de Salomon que prenaient les membres du plus ancien *Devoir* On ne voulait rien souffrir qui pût altérer la réputation de sociétés si anciennes ; au contraire, chacun devait s'efforcer d'en soutenir et même d'en accroître la gloire.

C'était aux compagnonnages, en la personne de leurs dignitaires, que s'adressait le patron qui avait besoin de bons ouvriers. Le *Devoir* répondait de ceux qu'il avait fournis ; il stipulait à l'avance et pour eux les conditions du travail et veillait à ce que la contrat fût observé de part et d'autre. Il arrivait cependant que les compagnons avaient recours à la grève pour faire triompher leurs prétentions, et leur organisation leur assurait, même en un temps où les coalitions d'ouvriers et les grèves étaient interdites par la loi et rigoureusement réprimées (de 1820 à 1848 surtout), des succès qui ne contribuèrent pas peu à accroître leur réputation et le nombre de leurs adhérents.

Les côtés fâcheux étaient la grande dépense, l'excitation au plaisir résultant des réunions fréquentes et de la disposition où se trouvaient des hommes, jeunes pour la plupart, à tout fêter le verre en main et à multiplier les occasions de fête. Arrivées ou départs de confrères, réceptions de nouveaux membres, anniversaires, tout était prétexte à des réjouissances quelquefois poussées à l'excès.

L'orgueil et la dureté des compagnons envers les aspirants soulevaient de fréquentes et amères récriminations. Mais le plus fort grief contre les compagnonnages était la rivalité qui séparait les différents *Devoirs* et qui faisait vraiment des ennemis d'hommes de même patrie et de même profession. Cette ri-

valité n'aurait eu que de bons effets si elle avait paru seulement dans l'exécution des chefs-d'œuvre; mais elle se marquait par des luttes violentes. Les compagnons opposés se battaient soit isolément sur les routes lorsqu'ils se rencontraient, soit par groupes, et parfois après s'être provoqués à l'avance.

Les plus éclairés d'entre les compagnons tentèrent, dans les derniers temps, de mettre un terme à cette sauvage rivalité et de réunir en un seul les différents *Devoirs*. Ils étaient fondés à espérer le succès, d'autant que ces combats ne se voyaient que dans les départements et qu'à Paris, par exemple, les membres des divers compagnonnages vivaient en paix et travaillaient côte à côte. Ils n'eurent pas le temps d'achever leur entreprise; l'institution qu'ils voulaient réformer déclinait déjà, et elle est aujourd'hui bien déchue.

Comment ces anciennes sociétés appuyées sur la tradition, sur des règles strictes et sur une forte hiérarchie, se soutiendraient-elles avec l'esprit nouveau, critique et sceptique, ennemi de toute discipline et de toute autorité?

La grande distance qui séparait les aspirants des compagnons a d'abord choqué les sentiments modernes d'égalité; on a eu des révoltes parmi les aspirants. Ils ont au début tenté d'organiser des *Devoirs* rivaux, et puis avec le progrès des doctrines dissolvantes qui travaillent si fort l'esprit des ouvriers de nos jours, il y eut encore des révoltes, mais plus de fondations. On se séparait de son *Devoir* pour vivre isolé et sans règle. Les anciennes traditions, gloire et honneur du compagnonnage, sont méprisées; on ne croit plus à ses origines et on ne veut plus des obligations qu'ils impose.

Les voyages du reste sont devenus rapides, faciles, et la capacité technique est moins recherchée. Les métiers ont été envahis par une foule de manœuvres ou de spécialistes, qui n'ont à aucun degré l'amour-propre professionnel et le goût du beau. Les compagnonnages à présent ne se recrutent guère; c'est du côté des associations *syndicales* (voy. ce mot) que se portent à présent les ouvriers.

En Allemagne et en Autriche, les compagnonnages ont mieux persisté. Ils servent peu toutefois aux voyages de leurs membres, la coutume s'en étant fort affaiblie; ils sont surtout sociétés de secours et d'enseignement professionnel.

HUBERT-VALLEROUX.

Bibliographie.

AGRICOL PERDIGUIER, *Le livre du compagnonnage*, Paris, [illegible] — [illegible]

[illegible] *Le conseiller des compagnons* [illegible]

Les trois auteurs sont ouvriers compagnons et ont écrit sur l'institution qu'ils connaissent bien [illegible] points de vue. Perdiguier, le plus instruit et le plus capable de tous, que la réputation dont il jouissait parmi ses camarades avait fait nommer représentant du peuple en 1848, a décrit dans son premier et principal ouvrage l'origine et la figure de l'institution. Il traite de fable l'histoire du temple de Salomon comme ayant donné naissance au compagnonnage, et indique ce qu'il croit vrai. Son livre [illegible] les différentes sociétés avec les mots de passe, signes de reconnaissance, etc. Il exhorte les divers *Devoirs* à s'unir et parle fortement contre les abus de l'institution. Le compagnon Chovin, menuisier comme Perdiguier, mais d'un autre Devoir, est un convaincu. Il croit aux origines de sa société, tient la tradition pour exacte, et se montre attaché aux pratiques du compagnonnage. Lui aussi pourtant voudrait l'union; son livre est fait exclusivement pour les compagnons, bien qu'il puisse, à raison des vivantes descriptions qui s'y trouvent, instruire les lecteurs de tous états.

C'est au même titre que l'on peut lire l'ouvrage de P. Moreau qui, lui, est un dissident, membre de l'un des compagnonnages nouveaux qui tentèrent de s'établir. Ces divers ouvrages sont instructifs par la compétence de leurs auteurs; ils donnent au vif la vie des compagnonnages vers 1840-1860 et les idées de leurs membres.

Ceux qui voudraient moins de détails et un exposé commode aux gens du monde le trouveront dans quelques chapitres des deux ouvrages de M. Levasseur sur l'*Histoire des classes ouvrières en France*, Paris, 1859 et 1867, in-8°.

Les compagnonnages ont, en outre, donné lieu à beaucoup de livres écrits par des lettrés, surtout sous forme de romans, et dont il n'y a pas lieu de faire mention autrement.

COMPENSATIONS. — CHAMBRE DE COMPENSATIONS.

— Les compensations ont de tout temps joué un rôle dans la liquidation des engagements commerciaux.

A l'époque où les commerçants de tous les pays se donnaient rendez-vous dans certaines villes de France pour la tenue de grandes foires annuelles, la clause du *payement en foire*, encore mentionnée dans le Code de commerce de 1807 (art. 129) mais aujourd'hui tombée en désuétude, permettait de régler par voie de compensation des affaires nombreuses et importantes. « Il y a, dit Pothier dans son *Traité du contrat de change* (n° 16), il y a à Lyon quatre temps solennels de foire, qu'on appelle vulgairement *les payements de Lyon*, qui sont chacun d'un mois, savoir, celui des Rois, celui de Pâques, celui d'Août et celui de la Toussaint. Les lettres de change payables à ces temps de foire, ne font mention que du temps de la foire sans faire autre mention précise du jour ». Les commerçants qui se rencontraient à ces foires n'acquittaient pas en numéraire le montant des lettres de change dont ils étaient réciproquement créanciers et débiteurs; ils les échangeaient les unes contre les autres, compensant ainsi leurs créances réciproques : le solde seul donnait lieu à un payement en espèces. Le même usage existait à Anvers, à Bruxelles et sur plusieurs autres places; on en peut voir quelques vestiges

dans les jours de payement (*Cassirtage*) qui avaient persisté à Brême et à Augsbourg jusqu'à ces dernières années.

Il est curieux de constater que l'Angleterre, qui est aujourd'hui la terre classique des chambres de compensations, n'a pas connu le vieil usage des compensations en foire ». « Les commerçants anglais, » dit M. Henri Dunning Macleod, « trouvèrent mieux de faire argent de leurs lettres de change en les escomptant » (*Economics for beginners*, p. 94). Les banquiers anglais ont adopté depuis lors, pour la liquidation de leurs engagements réciproques, un système de compensations tout à fait semblable à celui que pratiquait autrefois le négoce du continent, dont le développement extraordinaire est le trait caractéristique de l'organisation économique de leur pays au point de vue de la circulation. C'est le système des *Clearing Houses* ou chambres de compensation.

Mais avant de parler des procédés de compensation usités en Angleterre, il est nécessaire d'en signaler un autre, dont le système du *Clearing House* n'est en somme que le perfectionnement et qu'on appelle le compte courant.

La convention de compte courant intervient entre deux personnes qui ont des relations d'affaires suivies. La clause essentielle en est que les opérations conclues entre les deux parties ne donneront pas lieu à des règlements particuliers. Chacune de ces opérations, au lieu de donner naissance à une créance et à une dette distinctes, aboutit simplement à l'inscription d'un article de crédit ou de débit dans un compte, qui doit être réglé à des intervalles de temps déterminés. Lorsque le compte est arrêté, la masse des crédits est compensée avec la masse des débits : le solde seul donne lieu à un payement en espèces (que l'on peut même éviter au moyen d'un virement). C'est, en somme, un procédé analogue à celui des payements en foire, avec cette variante que chaque créance, au lieu d'être incorporée dans une lettre de change, est simplement portée en compte.

Le *Clearing House* est une sorte de bureau commun de comptabilité dans lequel tous les effets de commerce dont les banquiers sont porteurs les uns sur les autres, sont transformés en articles de débit et de crédit et confondus dans un compte courant qui se règle à la fin de chaque journée. Ce qui fait l'importance de ce bureau de comptabilité sur les places anglaises et aussi sur les places des États-Unis, c'est que le bilan journalier des obligations réciproques des banquiers est en réalité le bilan du pays lui-même, parce que tout aboutit aux banquiers.

Les Anglais et les Américains n'aiment pas courir le risque de garder leur argent chez eux et, de plus, ils désirent le mettre en valeur aussitôt que possible. Ils le déposent donc chez leur banquier. Ont-ils un payement à faire ? Ils le font en un chèque sur leur banquier. Une lettre de change est-elle présentée à leur acceptation? Ils en domicilient le payement chez leur banquier. Ont-ils un chèque à encaisser ? Ils le remettent à leur banquier après l'avoir barré et avoir inscrit son nom entre les deux barres (*crossing*). Le banquier encaisse les dividendes, les arrérages des consolidés. Il fait tout le service de caisse de son client. Il y a nombre de banquiers en Angleterre dont toutes les opérations consistent à recevoir des dépôts, à encaisser les sommes dues à leurs clients et à payer les sommes qu'ils doivent. Ce sont même, d'après les idées anglaises, les seuls banquiers au sens propre du mot. « Un étranger, dit M. Bagehot, serait disposé à penser que les Rothschild sont des banquiers, s'il existe des banquiers au monde... » Cependant les Rothschild ne sont pas des banquiers au sens anglais du mot. Ce sont des *merchants*. Par exemple, ils font des opérations de change. Eh bien! « la plupart des banquiers anglais ne sauraient pas faire une opération de change et ne sauraient comment s'y prendre pour faire revenir l'argent; ils aimeraient mieux, je crois, devenir marchands de soie... MM. Rothschild sont d'immenses capitalistes, qui ont sans doute entre les mains beaucoup d'argent appartenant au public. Mais ils ne recevraient pas 2,000 francs payables à vue pour les rembourser en chèques de 100 francs ; or, *c'est là ce qui constitue la banque anglaise*. Ils ont emprunté en grosses sommes et pour un temps plus ou moins long l'argent qu'ils ont entre les mains. Les banquiers anglais, au contraire, reçoivent une grande quantité de petites sommes payables à vue ou dans un court délai » (*Lombard Street*, p. 203).

Les *Clearing Houses* ne comptent parmi leurs membres que des banquiers au sens anglais du mot. C'est là néanmoins que se règlent toutes les opérations des *merchants* que nous appelons en France des banquiers, maisons d'escompte, maisons qui s'occupent d'opérations de bourse, etc., toutes celles des autres commerçants, celles aussi d'un très grand nombre de particuliers. Les Rothschild ont un banquier membre du *Clearing House* de Londres; tous les commerçants sont dans le même cas; il n'est presque pas de particulier ayant un revenu de 200 à 300 livres sterling qui n'emploie également l'intermédiaire des banquiers.

On sait qu'en France les particuliers et les commerçants eux-mêmes sont loin de recourir d'une manière générale aux offices des banquiers pour effectuer leur service de recettes et de payements. Le chèque barré est pour ainsi dire inconnu chez nous, le chèque ordinaire y est d'un usage fort restreint, comme la lettre de change domiciliée. Il existe bien à Paris une chambre de compensation; mais ses opérations sont relativement peu étendues. La grande masse des lettres de change et des chèques est payable en numéraire et au domicile du débiteur.

L'organisation de nos places de commerce est, à ce point de vue, très inférieure à celle des places anglaises. Le montant des effets venant à échéance le même jour sur une place comme Paris peut atteindre et dépasser 150 millions de francs. Pour encaisser en un seul jour cette énorme quantité de numéraire, il faut une armée de garçons de recette; il faut que les débiteurs, pour faire honneur à leur signature, détournent leurs fonds dès la veille de l'échéance d'un emploi productif, fassent du numéraire avec leurs capitaux. A Londres, à Manchester, à New-York, ce coûteux service de recouvrements à domicile est remplacé par un système de compensations dont le fonctionnement n'exige qu'un nombre restreint de commis, et qui a surtout l'avantage de ne pas contraindre le négociant à distraire ses capitaux, même temporairement, du travail de la production.

Le développement des *Clearing Houses* a eu, au surplus, du moins en Angleterre, une influence qu'il est bon de noter sur la constitution même de la circulation fiduciaire. Tandis que chez nous la plus forte part de cette circulation consiste en billets de banque, chez nos voisins d'outre-Manche elle est formée de chèques. Or, le chèque a sur le billet de banque un avantage des plus sérieux, c'est qu'il circule peu de temps, pendant un délai raisonnable, dit la pratique anglaise, pendant cinq ou huit jours, dit la loi française. Ce laps de temps écoulé, le payement peut en être refusé. S'il est présenté dans le délai utile, le payement ou la compensation mettent fin à sa circulation en même temps qu'ils liquident l'affaire pour le règlement de laquelle il a été créé. Rien de semblable pour le billet de banque, qui reste dans la circulation même après la liquidation de l'affaire qui en a provoqué l'émission. Il se peut en conséquence que la circulation, grossie par l'émission des billets de banque, soit à un moment donné trop considérable. Sans doute, en l'absence du cours forcé, l'équilibre ne peut manquer de se rétablir. On portera les billets à la Banque ou on exportera de l'or, suivant l'état des changes. Mais dans l'intervalle, l'exagération de la circulation peut avoir une influence sur les prix.

Le système de circulation fiduciaire basé sur le chèque et les compensations n'est pas, d'ailleurs, sans présenter des dangers. Le péril est inhérent aux avantages mêmes du système. La grande utilité du *Clearing House* est de procurer une économie de numéraire, de donner la faculté d'échafauder sur une base métallique étroite des opérations fiduciaires gigantesques. C'est précisément dans cette faculté que réside le péril.

Ainsi, en Angleterre, grâce aux facilités que donne le fonctionnement du *Clearing House*, toutes les opérations ont pour gage la réserve de la Banque d'Angleterre. Les banquiers de province, les banquiers d'Écosse et d'Irlande sont les clients des banquiers de Londres et déposent chez ceux-ci la majeure partie de leurs fonds. Les banquiers de Londres à leur tour et les escompteurs déposent leurs fonds à la Banque d'Angleterre. Quant à la Banque d'Angleterre, qui prétend être une banque comme les autres, elle place elle aussi une bonne partie de ses fonds. La réserve de cette Banque se trouve ainsi être la réserve de toute l'Angleterre. En temps normal, cette organisation n'a que des avantages, parce qu'elle aboutit à transformer en capital productif la plus grande somme possible de numéraire; mais qu'il survienne une panique, que la compensation des chèques souffre des difficultés au *Clearing House* et qu'il faille par suite recourir aux payements en espèces, la crise sera effroyable. On appelle encore *vendredi noir* (*black friday*) le jour où la faillite d'Overrend Gurney et Cie (11 mai 1866) provoqua une crise de cette nature.

Les périls inhérents au système ont été singulièrement aggravés, aux États-Unis, par la pratique vicieuse des chèques *certifiés*. Un chèque est certifié lorsque le banquier sur lequel il est tiré s'est déclaré nanti de la provision nécessaire au payement. Il arrive que le banquier tiré n'a pas de provision, bien qu'il ait certifié en avoir une. Les chèques de cette nature ne sont pas la représentation d'encaisses existantes. Ce sont à proprement parler des effets de circulation. Supposez qu'on les échange, il n'en peut résulter aucune compensation véritable. Le tireur du chèque est libéré vis-à-vis du créancier auquel il l'a donné en payement, mais il est devenu débiteur d'une égale somme envers son banquier. Le chèque certifié n'est pas un instrument de liquidation, mais un moyen de crédit.

Quels que soient les dangers qui résultent de l'abus ou même de l'usage légitime du chè-

que et des compensations en *Clearing Houses*, il faut reconnaître que cette organisation présente de réels avantages, et l'on ne peut que regretter qu'elle soit aussi lente à s'acclimater en France. Cette lenteur ne tient pas seulement, quoi qu'on en ait dit, à l'esprit de routine de nos négociants. Peut-être seraient-ils plus disposés à pratiquer les dépôts en banque s'ils se trouvaient en présence, non pas d'établissements qui ont surtout le caractère d'institutions de crédit, battant monnaie au moyen d'émissions de titres, mais de véritables banques de dépôts telles que les banques du *Clearing House* de Londres.

Aug. Arnauné.

COMPTABILITÉ AGRICOLE, COMMERCIALE ET INDUSTRIELLE.

SOMMAIRE

1. Rôle de la comptabilité dans la production des richesses.
2. Procédés de la comptabilité
3. Contrôle de ses agents par l'entrepreneur chef de maison.
4. Connaissance de ses propres affaires.
5. Établissement et discussion des prix de revient.
6. Compte à rendre par l'entrepreneur chef de maison aux tiers intéressés ou non.
7. Établissement du compte des bénéfices.

1. Rôle de la comptabilité dans la production des richesses.

La comptabilité ne produit pas de la richesse. Science ou méthode, elle permet simplement aux entrepreneurs d'industrie de connaître l'état de leurs affaires, d'en rendre compte aux tiers, intéressés ou non, et de surveiller les agents qu'ils emploient.

L'économie politique a peu de chose à dire des bénéfices recueillis en dehors des affaires et dus au hasard, car ou bien ils sont le produit du jeu et ne font que déplacer la richesse sans profit pour la société, ou bien, quand ils accroissent le fonds commun de l'humanité, — comme c'est le cas de certaines découvertes, — ils n'amènent pas entre les hommes une répartition de richesse dont les conditions puissent être déterminées par les lois économiques.

Elle envisage surtout, comme rentrant plus spécialement dans l'objet de ses études, — car ils sont profitables à la société et se distribuent en vertu de lois économiques, — les enrichissements dus au travail, aux efforts humains, à la réflexion, enrichissements qui sont en quelque sorte raisonnés, et dont on peut apprécier à la fois les résultats et la moralité. Et si elle s'inquiète des réflexions et des raisonnements de ceux qui travaillent pour augmenter leurs jouissances et leurs capitaux, c'est qu'elle voit dans ces efforts intellectuels éclairés beaucoup plus que dans des efforts matériels aveugles, une des garanties les plus solides de l'accroissement de la richesse générale. C'est par cette raison qu'elle ne peut rester indifférente à la comptabilité, qui fournit les moyens de pousser aussi loin que possible les réflexions qu'on doit faire si l'on veut diriger utilement son travail.

Raisonner ses affaires, c'est en tenir la comptabilité ; raisonner des comptes, c'est rendre ses comptes ou rendre compte de ses affaires. Le mot latin *ratio* avait les deux sens de raison et de compte. Colbert disait qu'il voulait épargner aux conducteurs des barques du Rhône « la peine de raisonner dans tous les bureaux où se levaient les péages[1] », c'est-à-dire de rendre compte, en passant devant chaque bureau, des marchandises qu'ils transportaient. Et dans les règlements de 1667, on emploie la même expression, en lui donnant d'ailleurs un sens plus précis que dans l'exemple précédent, en disant : « Que tous les banquiers... seront obligés de tenir livre de raison en bonne et due forme[2] ».

Jusque vers le milieu du XIXe siècle les registres de comptabilité qui ont été généralement appelés, depuis lors, des *grands livres*, portaient indifféremment le nom de *livres de raison* ou de *grands livres*. En Italie le mot de comptabilité se traduit par *ragioneria*.

L'histoire du commerce et de l'industrie ne nous démontre-t-elle pas qu'il faut savoir raisonner pour pouvoir se rendre compte de ses affaires et que c'est pour pouvoir les raisonner, s'en rendre compte et en rendre compte aux autres, qu'on a imaginé les procédés de la comptabilité ?

2. Procédés de la comptabilité.

On ne va jamais aussi loin que lorsqu'on ne sait pas où l'on va; mais il n'est pas facile en affaires de savoir toujours où l'on va. On peut aller à la ruine quand on croit aller à la fortune. Il y a des moyens de reconnaître sa route et de relever pour ainsi dire le point où l'on est arrivé dans ce voyage d'un genre spécial; ces moyens sont tout simplement les procédés de comptabilité. Ils n'ont pas toujours été les mêmes; ils ont varié avec le temps et se sont perfectionnés à l'usage.

Les procédés mnémoniques ont été les premiers dont se soient servis les hommes. Il fallait se rappeler ce que l'on avait fait, arriver par la mémoire à coordonner ses actes, afin de travailler avec suite et de marcher vers un but. Les Péruviens, au XVIe siècle, tenaient leurs comptes avec des cordes qui,

1. *Correspondance de Colbert*, II, p. 139.
2. Règlements des 2 juin et 7 juillet 1667.

pendues les unes à côté des autres, leur rappelaient, par le nombre et la disposition des nœuds, les marchandises ou les espèces dont ils étaient propriétaires, ainsi que leurs dettes ou leurs créances. Les boulangers tenaient une comptabilité analogue à une époque très rapprochée de nous; ils marquent encore d'une coche sur un morceau de bois le compte des pains livrés. Ces morceaux de bois s'appellent des *tailles* et constituent un mode de comptabilité très primitif.

Après les premiers tâtonnements de la mnémonique, on a écrit sur des livres, régulièrement, c'est-à-dire au fur et à mesure qu'on vendait ou qu'on achetait des produits, le résumé de toutes les affaires. Le livre de caisse avait un côté pour les recettes et un autre côté pour les dépenses; le livre du magasin avait un côté pour l'entrée des marchandises et un autre côté pour leur sortie. C'était ce qu'on a appelé la comptabilité en partie simple, comptabilité qui rend bien un compte séparé du mouvement des espèces, des valeurs et des marchandises passant dans les affaires, mais qui ne fournit pas le moyen de saisir la suite d'une opération faite avec des tiers, ni d'établir, sans avoir recours à des dossiers spéciaux plus ou moins bien rangés, l'ensemble de la situation, le montant de ce qu'on doit aux autres, de ce que les autres vous doivent et en résumé de ce qu'on possède, de ce qu'on perd, de ce qu'on gagne.

Enfin, par un perfectionnement qui date du moyen-âge et qui s'est petit à petit répandu dans le monde entier, on a imaginé de décrire ses affaires en donnant pour ainsi dire dans chaque écriture la raison de chacune de ses affaires successives et en indiquant, à chaque inscription sur un livre, quelle est la conséquence de l'affaire qu'on y inscrit et quel est le rapport qui la relie aux autres opérations de la maison. Les inventeurs de cette comptabilité nouvelle avaient remarqué que toute affaire comporte deux faces. Quand on enrichit son magasin par l'étoffe qu'on y fait entrer, on appauvrit du même coup sa caisse de la somme qu'on a payée pour avoir l'étoffe. Ces deux faces, on doit les envisager toujours en même temps et les décrire en même temps par une simple écriture à double effet dans chaque affaire; aussi ce procédé a-t-il reçu le nom de comptabilité en partie double.

Enfin depuis 1870, les Italiens, qui ont inventé au moyen âge la comptabilité en partie double, prétendent avoir apporté aux méthodes anciennes de comptabilité un nouveau perfectionnement par une invention qui transforme la comptabilité en partie double, et lui fait faire un progrès semblable à celui de l'invention de la partie double au moyen âge. Cette nouvelle méthode de comptabilité, ils l'ont appelée *Logismographie* (V. Comptabilité publique, II, § 4 et 12). C'est une comptabilité où les opérations sont décrites dans des tableaux synoptiques et où, au lieu d'ouvrir des comptes à des êtres fictifs, comme la caisse et le magasin, on fait figurer dans les écritures les agents responsables des recouvrements de valeurs ou de créances, rapportant toutes les affaires au maître, au chef de la maison et réduisant tous les actes de commerce en rapports du chef de la maison avec les agents, ou des agents avec le chef de la maison.

Tels sont les divers procédés qui ont été successivement ou simultanément en usage. Mais que ces procédés soient simples ou compliqués, on peut dire qu'ils ont toujours le même objet, qui est de permettre aux entrepreneurs d'industrie, chefs de maison, de se rendre compte et de les obliger à réfléchir sur leurs opérations, à les *raisonner*, au moment où ils les conçoivent et pendant qu'ils les exécutent.

3. Contrôle de ses agents par l'entrepreneur, chef de la maison.

Ce qui est le plus nécessaire dans les affaires, c'est d'être certain de ne pas être dépouillé de ce qu'on a ou de ce qu'on gagne. Pour y arriver, on oblige ses agents à tenir des comptes et on se sert des comptes des uns pour contrôler les comptes des autres. Il n'y a pas lieu de s'étendre sur ce contrôle, qui est le premier objet de la comptabilité, car le contrôle est simple en soi. Il n'a pas d'autre loi générale qu'une sorte de défiance, quelquefois difficile à concilier avec la confiance réciproque, si utile à entretenir entre l'employé et le patron; mais il exige une capacité d'un certain ordre de la part de celui qui l'exerce. Il exige, pour être efficace, des qualités que doit nécessairement remplir tout agriculteur, industriel, commerçant sérieux, pour pouvoir réussir dans ses entreprises : l'ordre, la vigilance et l'intelligence de ce qui se passe chez soi. Cependant, on peut dire du contrôle qu'il n'a rien de scientifique. On l'exerce bien ou mal; quand on l'exerce mal, on court des risques. Quand on l'exerce bien, on en court moins; ce qui augmente ou diminue les chances d'accroissement de la fortune des industriels et chefs de maison ou d'exploitation, et agit par suite sur la richesse nationale.

4. Connaissance de ses propres affaires

Le point important en affaires, comme en toutes choses, est de savoir ce qu'on fait, et

quand on est obligé, comme c'est presque toujours le cas, de se livrer à des opérations successives, d'apprécier la valeur, au point de vue des résultats définitifs, de chacune des opérations successives dirigées toutes vers un but commun, le bénéfice ou le gain.

Un agriculteur achète du bétail et le parque dans ses prairies pour l engraisser afin de le vendre, gras, plus cher qu'il ne l'a acheté, maigre. Il faut qu'il se rende compte de la possibilité de réaliser une différence entre son prix d'achat et son prix de vente ultérieur, et de l'accroissement de valeur qu'il donnera au bétail maigre, puisque son but, comme celui de tout commerce, est d'acheter bas et de vendre haut. Il faut alors qu'il se rende compte des frais de sa culture et de la dépense qu'il aura faite pour engraisser le bétail maigre sur sa prairie. Il y a un moment, par exemple, où le bétail ne profite plus; c'est un fait d'expérience, et tout ce qu'on dépense à le garder après qu'il a acquis le maximum de sa valeur devient en conséquence une dépense inutile. Si l'éleveur vend plus cher le bétail gras qu'il n'a acheté le bétail maigre, il peut avoir néammoins perdu, car les frais de sa culture peuvent avoir emporté cette différence des prix. Mais il y a bien d'autres objets de réflexion. Il ne faut pas oublier entre autres qu'il y a dans l'agriculture et dans l'industrie ce qu'on appelle des sous-produits, des déchets. Si on ne les utilise pas, leur valeur doit, pour qu'on ne perde pas, être incorporée au prix du produit le jour où on le vend, ce qui augmente en réalité le prix de revient; si on en tire parti, leur valeur peut au contraire venir en déduction du prix qu'on en demande et, en abaissant le prix de revient, permettre de gagner plus d'argent, tout en ayant vendu moins cher ce qui constitue le produit principal de l'usine ou de la ferme. Pour savoir ce qu'on fait dans tous les cas que nous avons signalés, il n'y a qu'un moyen, c'est de tenir des comptes, et de les tenir avec un esprit d'ordre et de logique. La comptabilité envisagée à ce point de vue prend alors tous les caractères d'une science. Elle a ses lois qui sont puisées dans la distinction logique des différentes natures d'opérations dont l'ensemble constitue une affaire entreprise, continuée, et achevée. Établir la comptabilité d'une grande usine, d'une vaste exploitation agricole, d'une mine de houille, de fer ou de cuivre, c'est faire une œuvre difficile, et celui qui en est capable produit une utilité qui se retrouve plus tard dans les bénéfices de l'exploitation et qui contribue à l'accroissement de la richesse sociale.

5. Établissement et discussion des prix de revient.

Nous avons vu plus haut que l'objet le plus nécessaire, mais en même temps le plus terre à terre, de la comptabilité est le contrôle, qui comporte la surveillance des espèces et des magasins en même temps que celle des agents. C'est, en un mot, le gardiennage de la maison.

Mais la comptabilité a un objet beaucoup plus élevé et qui, par la façon dont on l'entend, peut exercer l'effet le plus heureux sur le développement du commerce, de l'industrie et de l'agriculture : c'est la connaissance des prix de revient et la méthode à employer pour arriver à cette connaissance.

Il y a une théorie des prix de revient qui sert souvent de base aux arguments des protectionnistes. Ils disent que le prix de revient est quelque chose d'absolu; qu'il y a en quelque sorte un prix de revient normal; que le blé, par exemple, ne peut pas être produit en France au-dessous de 20 francs l'hectolitre, et ils en concluent que l'écart entre le prix de revient et le prix de vente ne peut être maintenu, dans des conditions suffisantes pour la réalisation d'un bénéfice nécessaire, que par l'élévation des prix de vente. Si cette théorie était vraie, il n'y aurait pas beaucoup de peine à se donner pour étudier les prix de revient. Puisqu'on ne pourrait rien pour les modifier, il serait indifférent d'en avoir une connaissance intime. Le mérite de l'industriel consisterait simplement à savoir persuader à ses acheteurs de payer les produits à un taux plus élevé que le chiffre fatidique, et à défaut de ces acheteurs, de savoir persuader au gouvernement d'intervenir pour mettre les acheteurs dans l'impossibilité de se soustraire à des achats à haut prix. Les économistes, au contraire, se fondant sur l'observation des faits, considèrent les prix de revient, d'abord comme essentiellement variables, d'un industriel, d'un commerçant ou d'un agriculteur à un autre, et ils voient ensuite dans la mobilité et dans l'abaissement continu du prix de revient des choses, fait absolument constaté depuis qu'il y a une histoire de l'industrie et du commerce, des signes de l'activité industrielle du pays, où les prix de revient s'abaissent, et un des modes les plus certains de l'augmentation de la richesse dans le monde.

Or, les prix de revient sont difficiles à connaître et l'étude en est très ardue; elle demande un esprit très exercé et une clarté de jugement qui permet de comprendre l'enchaînement des causes et des effets. Il est en effet peu de produits, surtout en agriculture, dont le prix de revient définitif ne soit pas

la conséquence directe ou indirecte de tous les prix de revient d'opérations préparatoires ou successives dont quelques-unes ne paraissent pas d'abord avoir une liaison nécessaire avec l'opération principale. C'est la même chose dans toutes les affaires; c'est un phénomène absolument universel. Le prix de revient est modifiable par l'intelligence du maître, de l'entrepreneur, des chefs de maison. Si un entrepreneur d'industrie constate une augmentation dans son prix de revient général, son premier devoir est d'étudier à part les prix de revient particuliers de ses produits et de ses sous-produits à leurs divers degrés d'achèvement, et de se rendre un compte exact des frais des opérations préliminaires, préparatoires, accessoires, intérieures ou extérieures, qui constituent les divers moments de la transformation de ses produits.

Or, on ne peut pas se procurer les bases de cette étude autrement que par la comptabilité de ses prix de revient.

La comptabilité des prix de revient est le fondement même de toutes les industries arrivées à leur plein développement. Quand on parle de la nécessité d'une bonne comptabilité agricole, c'est toujours pour arriver à connaître les prix de revient des diverses cultures. Il y a malheureusement en France un grand nombre de cultivateurs qui ne savent pas quelles sont, dans leurs cultures, celles qui sont profitables et celles qui ne le sont pas; ni, dans leurs dépenses, celles qu'il faut porter au compte d'une culture ou au compte d'une autre, ou qu'il faut répartir, et dans quelles proportions, sur une série ou sur une suite de cultures achevées ou préparées dans une même année.

Rien ne donne plus la mesure de l'esprit d'un producteur et ne montre mieux s'il est *capable de concevoir* la raison de ses opérations industrielles, que la méthode avec laquelle il a su organiser la comptabilité de ses prix de revient.

L'établissement des prix de revient est donc ce qui caractérise le mieux toute comptabilité agricole, commerciale et industrielle, de même que la classification des dépenses et le contrôle sont ce qui caractérise la comptabilité publique et administrative des États. Il suffit d'énoncer ce qui pour les esprits réfléchis est un axiome en comptabilité, pour expliquer les différences de points de vue qu'on observe chez les industriels et les hommes d'État quand ils discutent entre eux les questions de comptabilité. Les premiers disent aux seconds qu'ils doivent tenir les écritures de l'État comme eux-mêmes tiennent les écritures de leurs maisons. Cela a un grand air de vérité; cependant les industriels se trompent en le disant. Ce qui les induit, il est vrai, dans cette erreur où ils ne seraient peut-être pas tombés jadis, c'est que les choses ont beaucoup changé depuis le milieu du XIX[e] siècle. Les États deviennent de plus en plus industriels, commerçants, exploitants, et leurs attributions ont ainsi une tendance à changer de nature et à se rapprocher de celles des gens d'affaires, au moins pour certaines opérations dont on les charge. Le jour en effet où l'État se fait industriel, il est bien obligé d'obéir aux lois de la comptabilité industrielle et de se rendre compte du prix de revient de ce qu'il produit (V. BEAUX-ARTS, COMPTABILITÉ PUBLIQUE, FORTUNE DE L'ÉTAT).

Mais en considérant l'État comme chargé d'acquitter certaines dépenses mises en commun par les citoyens, il n'est plus semblable à une personne dans les affaires; il n'est que l'intendant des dépenses privées d'une collection d'individus; son rôle se borne alors à bien tenir le livre des dépenses. Il n'a pas besoin de la notion du prix de revient, ou du moins cette notion se perd pour lui dans celle des frais d'administration.

6. Compte à rendre, par l'entrepreneur, chef de maison, aux tiers, intéressés ou non.

La comptabilité, outre son objet intérieur, a, on peut le dire, un objet extérieur. Elle doit tenir les autres au courant des affaires du maître. C'était une sorte d'axiome, il y a un siècle encore, que les affaires devaient être secrètes, et les Hollandais, qui sont peut-être encore les premiers commerçants du monde, ont conservé, plus que tout autre peuple, le secret de leurs affaires.

Il est absolument vrai qu'on ne peut préparer aucune opération, industrielle ou commerciale de longue haleine, si l'on n'est pas son maître et si l'on est dominé, dans ses propres affaires, par l'action *a contrario* exercée du dehors par ceux qui veulent faire obstacle à l'opération entamée, qui sont des concurrents, des adversaires, quelquefois même des ennemis.

Cependant l'association, en se développant, comme c'est le cas depuis le commencement du XIX[e] siècle, a augmenté dans de telles proportions le nombre des associés d'une seule et même entreprise, que les associés sont, dans bien des cas, devenus, en quelque sorte, le public lui-même.

Il faut donc rendre des comptes et les rendre ouvertement. Il en est résulté une nécessité d'établir des comptabilités en quelque sorte extérieures, aussi claires que possible, mais suffisamment réservées sur des points

particuliers. On en a conclu quelquefois que la comptabilité était un art de dissimulation, et les législateurs ont fait des efforts pour combattre la tendance à la dissimulation des faits sociaux, c'est-à-dire des faits de l'association industrielle, et pour obliger les commerçants et les producteurs de tout ordre à la sincérité.

Dans les affaires entre associés limités en nombre, il n'est pas douteux que la comptabilité qui permet au chef de la maison de se rendre compte à lui-même, doit rendre compte en même temps aux associés.

Dans les affaires entre des gérants de différentes dénominations et des associés actionnaires formant un public, il est quelquefois difficile de faire comprendre à une foule, méfiante parce qu'elle a été souvent trompée, qu'elle a un intérêt à ne pas se faire rendre compte de tout. Mais si la comptabilité peut n'être pas toujours complète, c'est-à-dire détaillée et minutieuse, elle doit toujours être vraie et ne jamais exprimer le contraire de la vérité, sous prétexte de réserver certains faits et de les soustreire au grand jour. C'est un des côtés les plus délicats d'une question de haute moralité, qui intéresse à la fois les industriels et les législateurs.

Il y a des affaires auxquelles la loi doit prescrire une comptabilité et en déterminer les conditions particulières. Telles sont par exemple les compagnies d'assurance (V. Assurances et Polices d'assurances) et spécialement les compagnies d'assurance sur la vie, qui s'adressent à la masse, à la foule, et dont les opérations embrassent une période de temps si longue et si incertaine qu'elles ne peuvent pas être comprises des petites gens dont on sollicite l'épargne. Il y a des pays qui ont imposé à ces sortes de compagnies des règles de comptabilité très minutieuses, avec des obligations très étroites de publicité, et la tendance des pays qui n'ont pas prescrit ces règles est d'imiter ceux qui les ont prescrites.

Mais sans aller aussi loin, la loi doit veiller, même pour les affaires ordinaires, à ce que ni les intéressés ni le public ne soient trompés, et elle a un devoir, qu'elle a rempli dans tous les pays, d'obliger tous ceux qui font des affaires, à tenir une comptabilité qui permette aux créanciers, en cas de mauvaises affaires, de faire valoir leurs droits et de vérifier la gestion des commerçants débiteurs. C'est une garantie qui profite en même temps aux associés et aux actionnaires. La loi française ordonne à toute personne qui se livre au commerce ou à l'industrie de tenir note de ses opérations et d'avoir des livres, mais elle ne prescrit aucune forme spéciale pour ces livres, laissant chacun libre de tenir ses écritures comme il l'entend. Voici le texte de la loi : « Tout commerçant est tenu d'avoir un *livre-journal* qui présente, jour par jour, ses dettes actives et passives, les opérations de son commerce, ses négociations, acceptations ou endossements d'effets et généralement tout ce qu'il reçoit et paye, à quelque titre que ce soit, et qui énonce, mois par mois, les sommes employées à la dépense de sa maison, le tout indépendamment des autres livres usités dans le commerce, mais qui ne sont pas indispensables. Il est tenu de mettre en liasses les lettres missives qu'il reçoit et de copier sur un registre celles qu'il envoie. Il est tenu de faire tous les ans, sous seing privé, un inventaire de ses effets mobiliers et immobiliers, de ses dettes passives et actives et de le copier, année par année, sur un registre spécial, à ce destiné. »

7. Établissement du compte des bénéfices.

Toute affaire se résout en une perte ou en un bénéfice. La comptabilité doit faire connaître le montant de cette perte ou de ce bénéfice.

Mais il y a eu souvent dans le public une étrange illusion à cet égard. Les gens peu réfléchis sont portés à croire que la comptabilité est une machine d'où sort tous les ans, à un jour donné, le bénéfice de l'année, comme un objet fabriqué, absolument achevé et non susceptible de retouche. La vérité est qu'il n'est pas aisé de déterminer le *bénéfice*, que tout bénéfice est chose d'appréciation et que, de bonne foi, on peut ou bien le trouver là où il n'est pas, ou bien l'évaluer à des chiffres très différents les uns des autres.

La comptabilité n'est qu'un raisonnement, comme nous l'avons dit en commençant, et il y a des esprits qui raisonnent plus ou moins bien.

Il y a un genre de bénéfice tout particulier, c'est celui qui se traduit par la vie même du producteur. On ne le rencontre pas dans les grandes affaires. Dans une grande usine, en effet, les dépenses du personnel, — dépenses dont le montant sert à faire vivre ce personnel, — ne sont pas considérées, et ne peuvent l'être, comme une sorte de distribution anticipée de bénéfices de l'entreprise aux collaborateurs, ouvriers ou employés. Ce sont des frais ou généraux ou spéciaux, qui sont ajoutés au prix de revient du produit; et s'il y a bénéfice, le bénéfice ne résulte que de l'écart entre le prix de revient, frais généraux et de personne compris, et les prix de vente. Il n'en est pas de même chez maints petits commerçants et surtout chez maints petits agriculteurs. Ces petits produc-

teurs ont produit de quoi vivre, eux et leur famille. Ils ont vécu, comme disait Sieyès, pendant les révolutions de la vie, vivant tantôt bien et tantôt mal, selon que les affaires ont été plus on moins prospères. Il n'y a dans ces petites affaires ni faillite ni liquidation, et les crises ne s'y dénouent pas par ces mouvements si violents qu'on a dénommés des *krachs;* mais il y a des souffrances privées, une vie difficile, de la misère en cas d'affaires malheureuses, et des jouissances et une vie aisée au contraire, en cas d'affaires prospères.

On a remarqué que les crises agricoles ont toujours eu moins de retentissement et ont causé moins de désastres dans les pays de métayage que dans les pays de fermage; cela tient à la raison que nous venons de donner; dans les pays de métayage, les crises sont des crises de la vie de tous les jours. La vie des métayers est leur bénéfice, et ils n'en tiennent pas plus de compte que de leur propre histoire de labeur et d'obscurité. Pour ces petits producteurs, la comptabilité est donc peu de chose, c'est un livre de dépense; encore pas toujours. Ils ont toutes les peines du monde à s'astreindre à la comptabilité. La comptabilité pourrait cependant leur être utile, car lors même qu'on agit très peu, on a toujours intérêt à savoir quels doivent être les mobiles de son action, et on ne peut le savoir que si on se rend compte de ce qu'on fait.

Il y a, au sujet de l'établissement des comptes de bénéfices, une observation qu'il est utile de faire. Le bénéfice est constitué par l'augmentation de l'avoir du producteur. C'est la comparaison entre l'inventaire de ce qu'on possède à une époque et l'inventaire de ce qu'on possède à une autre époque, qui fait connaître le bénéfice. Aussi cette comptabilité est-elle dite patrimoniale; elle rend compte du patrimoine; elle donne les moyens de le surveiller, d'en suivre les modifications au fur et à mesure qu'elles se produisent, d'en établir la situation à des époques déterminées. Or, à quelle époque doit-on faire des comparaisons de patrimoines? La comptabilité est, dans tous les pays, considérée comme devant rendre des comptes annuels; et les comptes semestriels ou mensuels que rendent certaines sociétés à leurs sociétaires ne sont en réalité que des comptes provisoires, et les bénéfices mensuels ou semestriels distribués aux ayants droit ne constituent à proprement parler que des à-comptes sur les bénéfices de l'année.

Cependant la période annuelle devient, avec la complication des affaires, de moins en moins naturelle. Ce n'est plus le cours des saisons qui règle nos opérations, et si les travaux agricoles dépendent des saisons, les opérations agricoles, elles-mêmes, peut-être pourrait-on dire surtout, dépassent de beaucoup les saisons et l'année; elles ne se liquident définitivement, dans bien des cas, qu'au bout de plusieurs années.

Dans toutes les affaires, on peut dire que les bénéfices le mieux calculés, établis au moyen des comptabilités les plus scrupuleuses et les plus habiles, ne sont que des à-comptes. Le vrai du bénéfice ne se trouve qu'au bout de la carrière. On a commencé avec rien ou peu de chose, on se retire de toute activité industrielle ou commerciale, avec un capital: c'est tout le bénéfice quand on a commencé avec rien, c'est un tout qui comprend les bénéfices accumulés pendant la vie active, quand on a commencé avec un capital. Les anciens disaient d'un homme qu'on ne pouvait pas dire avant sa mort s'il avait été ou non heureux : on ne peut pas dire davantage d'un industriel, d'un commerçant ou d'un agriculteur qu'il a fait des bénéfices, tant qu'il n'est pas sorti de ses affaires pour entrer dans le repos de la vie.

C'est une observation qu'on perd souvent de vue dans le public des actionnaires des grandes sociétés. On se considère comme n'étant que l'associé de l'année, du jour. On ne songe qu'aux bénéfices courants et on estime qu'on peut rester étranger à tout ce qui peut influer sur les bénéfices de l'avenir. On n'est que trop porté à considérer dans ce cas l'individu et à exploiter l'entreprise au point de vue de l'individu. C'est l'éternelle question de l'individu et de l'espèce, de l'individu et de l'État, de l'homme et de la société.

L'économie politique apprend aux hommes à respecter leur liberté mutuelle pour développer la richesse générale et à se soumettre comme individus à la loi du progrès de leur espèce, pour participer eux-mêmes à ce progrès. La comptabilité doit, dans un ordre d'idées très inférieur, cela va sans dire, apprendre aux producteurs à se soumettre à des règles pour assurer à la richesse les conditions les plus favorables à sa création; elle doit aussi, en personnifiant pour ainsi dire l'entreprise, leur donner les raisons de se soumettre à la loi du progrès de l'entreprise, non seulement dans le présent, mais aussi dans l'avenir, pour participer eux-mêmes à ce progrès.

LÉON SAY.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE EN GÉNÉRAL.

I. RAPPORTS DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET DE LA COMPTABILITÉ PRIVÉE.

1. Différentes acceptions du mot comptabilité. — Sa signification étendue dans l'expression : comptabilité publique.

Le mot comptabilité, comme le mot compte d'où il tire son origine, reçoit, dans la pratique, des acceptions très diverses qui en rendent la définition particulièrement difficile.

Dans le langage scientifique, la dénomination générale de compte s'applique à tout groupement de nombres dont l'objet est de retracer des opérations ayant entre elles un lien commun, et le résultat de faire ressortir la situation d'une personne réelle ou fictive vis-à-vis d'une ou plusieurs autres, également réelles ou fictives. Mais le compte peut relater soit une catégorie déterminée d'opérations classées sous un même titre, soit l'ensemble des opérations effectuées par une même personne. Dans le premier cas, il n'est qu'un élément, une unité dans un tout qui s'appelle la comptabilité ; dans le second, au contraire, il est le résumé et comme la résultante de la comptabilité tout entière.

Quant à ce dernier mot, on l'emploie parfois pour désigner les écritures matérielles à l'aide desquelles les comptes sont établis. C'est ainsi qu'on dit qu'une comptabilité est à jour ou en retard, bien ou mal tenue, exacte ou fausse. D'autres fois, on s'en sert pour exprimer le système d'après lequel ces écritures sont conçues et combinées entre elles. Une comptabilité est en partie simple ou en partie double; elle est méthodique ou irrationnelle, claire ou confuse. Enfin dans une troisième acception, la plus intéressante pour nous, la comptabilité devient quelque chose de tout à fait abstrait. Elle se distingue

de la tenue des livres et exprime l'ensemble des principes généraux d'après lesquels les opérations ayant pour effet soit l'échange, soit la transformation des valeurs, sont relatées dans des écritures et groupées dans des comptes. On a pu dire ainsi, non sans quelque prétention, que la tenue des livres était un art et la comptabilité une science. Sans être aussi ambitieux pour cette dernière, nous verrons du moins en elle une des applications les plus ingénieuses et les plus intéressantes de l'arithmétique.

Les règles qu'elle trace diffèrent, on le conçoit, suivant l'objet auquel elle les applique. D'où la distinction établie dans l'article précédent entre les comptabilités agricole, industrielle et commerciale. La comptabilité publique, qu'on désigne aussi quelquefois sous le nom de comptabilité administrative, est également une branche spéciale, une application particulière de la comptabilité en général.

Toutefois il y a lieu d'observer que dans cette expression, le mot comptabilité a une signification particulièrement étendue. La comptabilité publique ne détermine pas seulement la manière dont les opérations doivent être retracées; elle régit jusqu'à ces opérations elles-mêmes, en indiquant le mode suivant lequel elles doivent s'exécuter. Elle embrasse ainsi l'ensemble des règles qui s'appliquent à la gestion des biens mis en commun par les citoyens, c'est-à-dire des biens appartenant à l'État, aux départements ou provinces, aux communes et aux établissements placés sous le contrôle de l'administration générale[1].

Mais cette définition est encore bien vague : pour arriver à la préciser, il importe de faire connaître avec exactitude l'objet de la comptabilité publique et de tracer les limites de son action.

2. Comparaison entre les fonctions de la comptabilité publique et celles de la comptabilité privée. — Rôle à la fois politique et économique. — Les systèmes suivis dans les différents États constitutionnels se ramènent à un petit nombre de types.

La comptabilité est un langage, le plus net et le plus véridique de tous les langages, quand on l'emploie avec sincérité à la traduction des idées simples que ses moyens restreints lui permettent d'exprimer, mais aussi le plus obscur et le plus mensonger, lorsque ses procédés sont faussés par l'erreur ou exploités par la mauvaise foi. Elle se sert des nombres comme les autres langues se servent des mots. Or, de même que ceux-ci n'ont pas toujours par eux-mêmes un sens rigoureux et absolu et qu'ils empruntent une partie de leur signification aux autres mots dans le voisinage desquels ils sont placés, de même les nombres de la comptabilité n'offrent d'intérêt que par la manière dont ils sont assemblés. La comptabilité, qu'on a malicieusement appelée l'art de grouper les chiffres, donne la vie à une série d'êtres fictifs auxquels elle ouvre des comptes et entre lesquels elle noue des relations[1]. Dans l'usage qu'elle fait de cette faculté créatrice, elle ne se laisse pas guider par les caprices de la fantaisie, elle obéit à la mission qui lui a été donnée et ne met en mouvement ces personnages imaginaires qu'autant qu'ils sont nécessaires ou utiles au but en vue duquel elle est elle-même instituée. En un mot, avant de déterminer les procédés d'une comptabilité, il faut savoir exactement ce qu'on veut, ou mieux ce qu'on peut et ce qu'on doit lui faire dire.

D'après l'article précédent, les fonctions de la comptabilité, dans l'ordre des intérêts privés, peuvent se ramener à quatre. Elle permet au chef de l'exploitation, au maître, de connaître à tout moment l'état exact de ses affaires; elle facilite sa surveillance sur les employés qui travaillent sous ses ordres ou qui opèrent pour son compte; elle l'aide à déterminer les prix de revient qui forment la base de ses spéculations; enfin elle n'est pas établie pour son service exclusif : elle peut aussi être utilisée, le cas échéant, par ceux que les opérations du commerce mettent en relations avec lui et qui ont intérêt dès lors à connaître sa situation.

Ces quatre éléments se retrouvent à des degrés divers dans presque toutes les comptabilités. Toutefois, de même qu'un seul développement ne peut pas, sous peine d'obscurité, être consacré à la démonstration simultanée de plusieurs idées, une comptabilité n'est véritablement claire qu'à la condition d'être dirigée vers un but déterminé et de ne pas chercher à présenter dans le même cadre des résultats de nature différente. Il arrive donc presque toujours que l'un des éléments prédomine au détriment des autres et, de fait, l'importance relative de chacun d'eux varie avec la nature et les conditions de l'exploitation. Il est clair, par exemple,

1. On désigne également sous le nom de comptabilité publique le service administratif qui a plus spécialement pour mission de veiller à l'observation rigoureuse des règles à suivre tant dans la tenue des écritures que dans l'exécution des opérations. Mais c'est là une signification dérivée sur laquelle nous n'avons pas cru devoir insister.

Conformément au système suivi pour le mot budget, c'est à la comptabilité de l'État que cet article sera principalement consacré; il ne sera qu'incidemment parlé de la comptabilité des départements et des communes.

1. V. à ce sujet la lecture faite par M. Léon Say le [illegible] janvier 1886, à la séance trimestrielle des cinq académies.

que la connaissance des prix de revient offre plus d'intérêt pour l'agriculteur et pour l'industriel que pour le commerçant; que la surveillance des agents prend une importance particulière dans une exploitation qui s'étend sur plusieurs établissements disséminés; que les facilités offertes au contrôle des tiers devraient prendre le premier pas dans les préoccupations d'une société financière dont les opérations sont fondées sur le crédit.

Le contrôle d'un tiers peut même devenir, à lui seul, la raison d'être presque exclusive de la comptabilité. C'est ce qui a lieu toutes les fois qu'en vertu d'un mandat exprès ou tacite, une personne se trouve gérer les affaires d'autrui. Le mandataire ayant à présenter au mandant le compte complet des opérations effectuées en son nom, ses écritures doivent toujours avoir en vue l'établissement de ce compte final.

Or l'Etat, de nos jours, est considéré non comme un propriétaire administrant ses propres biens, mais comme un mandataire gérant les affaires de la nation. L'obligation où il est de rendre aux représentants du pays un compte fidèle de sa gestion marque le caractère propre de la comptabilité publique, en même temps qu'elle désigne son but, domine son organisation et détermine ses procédés. C'est ainsi qu'un des fondateurs de notre système financier, Gaudin, écrivait en 1818 : « De bons esprits pourraient encore hésiter... sur la convenance d'une assimilation complète des procédés d'une administration publique qui doit compte de la nature et de la quotité de chacune de ses recettes et de ses dépenses avec ceux d'une maison de banque qui, n'ayant à opérer que dans son seul intérêt, ne doit de compte à personne [1]. » C'est ainsi également que, d'après le savant Directeur général de la comptabilité du royaume d'Italie, les systèmes complets et réguliers de comptabilité ne se rencontrent que dans les États modernes. « Chez les peuples anciens, écrit M. Cerboni, plus despotiquement que légalement gouvernés, l'administration de la fortune publique, ne rendant aucun compte à personne de ses actes et de ses opérations, ne se croyait pas en devoir de déployer tout entier son système naturel de fonctions et par conséquent de monter une comptabilité normale et complète, telle qu'elle est pratiquée de nos jours [2]. »

Toutefois, si le compte à fournir à la nation est devenu le principal objectif de la comptabilité publique, il ne constitue pas, même de nos jours, son utilité exclusive; les autres fonctions de la comptabilité ne lui demeurent pas étrangères et c'est ce qui explique qu'il ait pu exister des systèmes de comptabilité publique, — systèmes encore imparfaits, il est vrai, — bien avant que les gouvernements se fussent soumis à l'obligation de rendre compte de leurs actes. De tout temps, les chefs d'État ont eu intérêt à connaître le montant des dépenses faites ou à faire, ainsi que l'état des ressources dont ils pouvaient disposer. Necker rapporte que quelqu'un ayant un jour demandé à l'impératrice de Russie, Catherine II, comment elle faisait pour conduire personnellement et si bien ses finances, reçut d'elle cette réponse : « En comptant toujours [1]. »

Cette nécessité existe également pour les gouvernements modernes; mais elle se révèle à eux sous une forme nouvelle. C'est dans le budget consenti par les représentants de la nation qu'ils puisent le droit de demander à chaque citoyen une part de son revenu pour appliquer le produit de ces cotisations à des dépenses d'utilité commune. Or cet acte de la puissance législative ne se borne pas à fixer la nature et la quotité des ressources mises à la disposition de l'Etat: il détermine rigoureusement l'emploi qui doit en être fait et ne permet pas de dépenser pour les différents services au delà des sommes qu'il a prévues et autorisées pour chacun d'eux. Il ne suffit donc plus aux gouvernements de constater en bloc l'état de leurs disponibilités actuelles ou futures; il faut encore qu'ils puissent connaître à tout moment les sommes restant à dépenser sur chacun des crédits qui leur ont été ouverts; et ainsi la connaissance qu'ils prennent de leur situation se relie étroitement au contrôle exercé sur leur gestion par les assemblées électives.

En même temps, la perception des revenus publics et leur application aux besoins de l'Etat exigent le concours d'un grand nombre de fonctionnaires et agents qui tiennent leur nomination du pouvoir exécutif, reçoivent ses instructions et engagent sa responsabilité par leurs actes. Il est de l'intérêt comme du devoir du gouvernement de soumettre ce

1. Observations sur un passage du Rapport sur les finances fait à la Chambre des pairs par M. le marquis G[illegible]. *Mémoires*, t. II, p. 431.

2. *Sur l'[illegible]* [illegible] Joseph Cerboni. Rome, [illegible]. Bien que les conclusions de cet ouvrage ne soient pas les nôtres et que l'emploi de formules à tournure scientifique y nuise parfois à la clarté des idées, nous ne saurions trop en recommander l'étude à ceux qui veulent approfondir les notions de comptabilité et en dégager, pour ainsi dire, la philosophie.

1. On peut voir au mot Contrôle des finances les procédés à l'aide desquels Louis XIV parvenait à acquérir une connaissance complète de l'état de ses finances.

personnel à une surveillance rigoureuse; c'est dans la comptabilité tenue par les agents et par lui-même qu'il trouve les instruments nécessaires à l'exercice de son contrôle. Cette partie du rôle de la comptabilité publique constitue ce que les Italiens appellent ses dispositions disciplinaires[1] et nous verrons, en parlant de leur méthode d'écritures, qu'ils se sont soigneusement attachés à en faire ressortir l'importance.

Mais, si la surveillance des agents préposés à la manutention des deniers publics a existé de tout temps, avec une organisation plus ou moins complète, son caractère s'est également modifié avec la condition des États. De nos jours, le contrôle exercé par le gouvernement sur la gestion de ses subordonnés se confond jusqu'à un certain point avec le contrôle auquel il est lui-même soumis. Grâce à un mécanisme ingénieusement combiné, toutes les comptabilités individuelles viennent se résumer et se fondre dans un vaste système d'écritures qui forme la comptabilité générale de l'État et la vérification des premières sert de base à l'examen et au contrôle de la seconde[2].

Enfin, l'État peut avoir intérêt à connaître exactement le prix auquel reviennent certaines de ses opérations, soit pour modifier ses procédés s'ils paraissent trop dispendieux, soit pour supprimer les services eux-mêmes, si leur utilité n'est pas en rapport avec les sacrifices qu'ils exigent. De plus, quand il entreprend — comme il tend de plus en plus à le faire de nos jours — l'exploitation d'une industrie, il doit travailler, comme tout industriel, à la diminution constante de ses frais de revient. La comptabilité publique doit sans doute lui fournir, à ce point de vue, les indications nécessaires; mais ce n'est là pour elle qu'une fonction accidentelle et accessoire, et quand elle est appelée à l'exercer, les renseignements qu'elle fournit peuvent être utilisés par le contrôle parlementaire, aussi bien que par l'initiative gouvernementale.

Ainsi, dans tous les pays constitutionnels, la surveillance des représentants de la nation sur la gestion des finances est le but vers lequel est orientée toute la comptabilité de l'État. Son rôle, dès lors, est avant tout politique. Mais elle a en même temps une action économique des plus importantes. En livrant les actes du gouvernement au contrôle du Parlement, elle les porte à la connaissance de tout le monde, justifiant doublement par là son nom de comptabilité publique, puisque d'une part elle s'applique à toutes les opérations qui intéressent la fortune publique et que d'autre part son effet est de donner la publicité aux résultats généraux de ces opérations. Les indications qu'elle fournit sont étudiées et discutées par tous ceux qui ont intérêt à connaître la situation financière de l'État, c'est-à-dire par ses créanciers actuels et par ceux qui pourraient le devenir. Suivant leur nature et leur plus ou moins de sincérité, elles déterminent le degré de confiance que les capitaux doivent accorder au gouvernement. La comptabilité publique exerce ainsi une influence directe sur le crédit; et, en même temps, par la sagesse et l'autorité des règles qu'elle établit, par l'ordre et la régularité qu'elle fait régner à tous les degrés de la hiérarchie, elle contribue puissamment à ce que Sully appelait le « bon ménagement » des deniers publics.

Ces nécessités d'ordre à la fois politique et économique étant communes à tous les États constitutionnels, on pourrait concevoir, à la rigueur, qu'il n'eussent tous qu'un seul et même système de comptabilité. Un pays pauvre peut s'approprier, en les rendant plus simples et moins coûteux, les procédés employés par une nation riche et puissante; de même un État fédératif peut, dans la sphère de ses attributions, adopter les pratiques des pays centralisés. En d'autres termes, quelles que soient les différences qui existent entre les budgets des États, rien ne s'opposerait à ce que leur exécution fût régie par les mêmes principes et décrite d'après les mêmes méthodes : c'est à cette idée qu'a obéi M. Cerboni quand il a écrit son traité *Sur l'importance d'unifier les études de comptabilité*.

En fait, les mœurs, les traditions et le génie particulier de chaque peuple ne sont pas sans exercer une influence sur les règles appliquées à la gestion des biens communs. Mais toutes les comptabilités ont entre elles de nombreux traits de ressemblance et on a passé en revue la plupart des règles en usage, quand on a étudié les trois systèmes caractéristiques suivis par l'Angleterre, l'Italie et la France. Ces systèmes sont nés à des époques différentes : les deux premiers se distinguent du troisième par la manière dont ils interprètent soit le rôle politique, soit le rôle économique de la comptabilité. Nous en esquisserons les lignes principales, en consacrant au système français une étude plus détaillée.

1. Cerboni. *Op. cit.*

2. Nous parlons ici, bien entendu, du système le plus généralement suivi. Quelques pays font exception à la règle. On sait, par exemple, qu'en Angleterre et en Italie le contrôle exercé sur la comptabilité générale n'est pas rattaché à la vérification des comptabilités individuelles.

II. ÉTUDE COMPARÉE DES PRINCIPAUX SYSTÈMES DE COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

3. Système anglais. — Compte de banque surveillé par des autorités représentant la Chambre des communes.

C'est d'Angleterre que nous sont venues la plupart des idées sur lesquelles est fondé le gouvernement moderne. Mais, comme il arrive souvent, quelques-unes de ces idées, une fois transplantées sur le continent, y ont pris rapidement un développement qu'elles n'ont pas atteint dans leur pays d'origine. L'Angleterre a été la première à posséder un système budgétaire régulier, et aujourd'hui elle est peut-être le seul pays constitutionnel qui n'ait pas ce que nous appelons un budget complet, c'est-à-dire un tableau général résumant l'ensemble des recettes prévues et des dépenses autorisées[1]. De même, c'est dans l'étude de la constitution et des coutumes anglaises que Montesquieu a trouvé son fameux principe de la séparation des pouvoirs et il n'y a pas à l'heure actuelle d'État libre où ce principe soit moins rigoureusement observé que chez nos voisins d'outre-Manche.

On ne trouve pas chez eux cette division, — nous dirions volontiers cet antagonisme — qui existe ailleurs entre les assemblées législatives et le pouvoir exécutif. Si le gouvernement, c'est-à-dire le cabinet, représente en face du Parlement cet être impersonnel et irresponsable qui s'appelle la Couronne, les ministres, conseillers du souverain et chefs responsables de l'administration, restent avant tout les délégués et les représentants de la majorité du Parlement; les chefs de partis, une fois promus au pouvoir, conservent sur leurs collègues l'ascendant et l'autorité qu'ils avaient dans l'opposition. Grâce à cette union et à cette discipline des partis, le Parlement ne craint pas que le gouvernement vienne à abuser de sa force et, de son côté, le gouvernement ne redoute pas les empiétements du Parlement, à la condition toutefois qu'ils ne portent pas atteinte à l'une des prérogatives constitutionnelles de la Couronne.

De cette conception du régime parlementaire découlent, dans l'ordre financier, des conséquences qu'il est important de signaler.

C'est à la Couronne, en vertu de la demande expresse qu'elle en fait, que les subsides sont accordés par les Communes, pouvoir prépondérant en matière de finances[1]. Tant que le droit de disposer des sommes votées appartient à des ministres issus de la majorité, celle-ci est rassurée sur l'emploi qui en sera fait : elle sait que cet emploi sera conforme à ses propres intentions, qui se confondent en quelque sorte avec celles du gouvernement. Le budget, dès lors, n'a pas aux yeux des Anglais le même caractère qu'aux nôtres; ce n'est pas un programme financier que la représentation nationale impose au gouvernement en le rendant responsable de l'exécution et en le soumettant à l'obligation de rendre compte de sa gestion; c'est le résultat d'un accord conclu entre le Parlement et la Couronne par l'intermédiaire du cabinet qui gouverne au nom de la Couronne et pour le compte du Parlement. Cette situation particulière des ministres anglais explique la liberté qui leur est laissée, dans certains cas, d'interpréter et, jusqu'à un certain point, de présumer les intentions du Parlement. C'est ce qui a lieu notamment dans les premiers mois de l'année financière, lorsque les services publics ne sont assurés qu'au moyen de votes d'à-compte (*Votes on account;* V. BUDGET, § 9). Les à-compte ne sont accordés en principe que pour les chapitres de dépense déjà votés par la Chambre. Mais le gouvernement peut en appliquer le montant indistinctement à toutes les dépenses de l'État. En outre, comme il n'est pas à craindre que les ministres trahissent la confiance de leur parti, la Chambre n'exige pas qu'ils présentent eux-mêmes des comptes; elle ne leur demande que de soumettre à une surveillance rigoureuse les recettes et les dépenses de l'État. De là, ce que M. Cerboni considère comme la plus grande lacune de la comptabilité anglaise : celle d'un « document unique pour recueillir et réfléchir, comme dans un miroir, les résultats définitifs de l'exercice et la situation budgétaire de l'État »; celle en un mot, d'une loi portant règlement du budget. Si l'examen des comptes administratifs révèle des irrégularités, celles-ci, à moins de circonstances exceptionnelles, sont imputables, non aux ministres, mais aux fonctionnaires placés sous leurs ordres et le

1. Nous rappelons qu'en Angleterre il n'existe pas, à proprement parler, de budget des recettes. On n'inscrit dans le *tax bill* que les modifications apportées à la législation en vigueur et le produit des impôts n'est évalué que dans l'exposé budgétaire du chancelier de l'Échiquier. Quant aux dépenses, elles font l'objet de trois états séparés (*estimates*) concernant l'armée, la marine et les services civils et ne comprenant que les services votés, à l'exclusion des dépenses imputées sur le fonds consolidé.

1. La prépondérance de la Chambre des Communes en matière financière se rattache à une tradition d'origine féodale. Lorsque les nécessités d'une guerre obligeaient le souverain à invoquer l'asistance de ses sujets et de ses vassaux, les seigneurs ou pairs fournissaient un concours armé, tandis que les Communes accordaient des *aides* en argent. On a résumé ainsi le rôle respectif des trois grands pouvoirs : la Couronne demande, les Communes accordent, les lords consentent.

gouvernement est d'accord avec la Chambre pour en poursuivre la réparation et pour chercher à en prévenir le retour; enfin, toujours par suite de cet accord, les contrôles ne se superposent pas : quand une vérification a été faite par les agents du gouvernement, elle n'est pas recommencée pour le compte du Parlement.

Ces explications générales étaient nécessaires pour faire comprendre l'organisation et le fonctionnement des divers rouages qui constituent le système financier du Royaume-Uni.

L'expression normande d'Echiquier qui en est venue, par une signification dérivée, à désigner ce que nous appellerions le trésor public de l'Angleterre, s'appliquait originairement à une sorte de cour qui remplissait auprès des anciens rois le double office d'un conseil et d'un tribunal financier. Ces deux attributions ayant ensuite été divisées, le pouvoir exécutif en matière de finances avait été confié à la Trésorerie et l'Echiquier n'avait plus conservé que des attributions de contrôle parmi lesquelles se trouvait en première ligne l'autorisation de faire sortir les deniers de la caisse royale. Mais l'Echiquier restait lié par de vieilles traditions; il écrivait en langue latine, et sa comptabilité, tenue soit en chiffres romains, soit au moyen de tailles de bois[1], ne répondait pas aux conditions du contrôle moderne. En 1785, Pitt lui adjoignit, sous le nom d'*Audit board*, un corps spécial chargé de la vérification des comptes présentés par les agents de la Couronne. Les fonctionnaires de l'Audit, d'abord au nombre de cinq, furent portés à dix en 1806 et ramenés à six en 1821. En 1834, l'Echiquier, qui n'était plus dans l'organisation financière du royaume qu'un luxe aussi inutile que coûteux, fut définitivement supprimé et ses attributions furent confiées à un fonctionnaire unique qui reçut le nom de Contrôleur général. Enfin, en 1866, l'Audit board fut supprimé à son tour et ses attributions furent transférées au Contrôleur général qui prit le titre de Contrôleur-auditeur général et fut doublé d'un assistant. Ces deux fonctionnaires se trouvent ainsi réunir presque toutes les attributions de l'ancien Echiquier; ils sont nommés par la Couronne, leur traitement est imputé sur le fonds consolidé et ils ne peuvent être révoqués que sur une adresse présentée par les deux Chambres : cette dernière circonstance leur constitue une véritable inamovibilité et fait d'eux en quelque sorte des délégués du Parlement.

Quant au département de la Trésorerie (*Board of Treasury*), il se confond, pour ainsi dire, avec le cabinet ou plutôt il constitue un gouvernement dans le gouvernement. Son chef ou premier lord est généralement le premier ministre ; le second lord, à qui appartient, avec le titre de chancelier de l'Echiquier, la direction effective du département, est nécessairement choisi dans la Chambre des communes; c'est, en général, sinon le *leader*, du moins l'un des membres les plus influents du parti au pouvoir. Les trois lords assistants (*Junior lords*), ainsi que les deux secrétaires politique et financier, sont également pris dans la majorité du Parlement. On s'explique dès lors l'importance du rôle attribué à la Trésorerie et l'autorité qui s'attache à ses décisions. Non seulement elle examine les budgets des différents services et exerce surtout un contrôle rigoureux sur les propositions des services civils ; mais encore, au cours de l'exécution, aucune dépense ne peut être payée sans un ordre émané d'elle.

Les attributions respectives de la Trésorerie et de l'Audit-office sont déterminées par les actes de 1834 (4, 5, W. IV, 15) et de 1866 (29, 30. Vict. 39).

Ces deux grandes lois, qui ont fixé en quelque sorte le régime financier du Royaume-Uni, se sont attachées à réduire, dans la mesure du possible, le maniement des fonds publics par les fonctionnaires de la Couronne. Depuis la fin du XVIIe siècle, les banques d'Angleterre et d'Irlande ont toujours été chargées du service de la dette consolidée. Elles ont reçu, en outre, de l'Acte de 1834 la mission de centraliser les fonds de l'État. Les agents de recouvrement transmettent leurs versements à la Banque, soit au moyen de chèques, soit en empruntant l'intermédiaire des banques privées. Ces sommes, d'abord inscrites au compte des administrations de recettes (*Revenue departements*), sont ensuite successivement transférées au crédit du compte ouvert à l'Echiquier. C'est ce compte qui pourvoit à toutes les dépenses[1].

Un fonctionnaire ayant rang de ministre,

1. Léon Say, *Op. cit.*

1. Lorsque le solde de ce compte est insuffisant, les fonds nécessaires sont avancés par la Banque qui doit être remboursée dans le cours du trimestre, s'il s'agit de dépenses consolidées (*deficiency advances*), dans le cours du semestre, si les dépenses appartiennent aux services votés (*ways and means advances*). Cette différence dans les échéances de remboursement a sa raison d'être. Les impôts permanents sont affectés, en principe, aux dépenses du fonds consolidé et leur produit est largement suffisant pour les couvrir. Dès lors l'insuffisance du solde de l'Échiquier, en ce qui concerne ces dépenses, ne peut provenir que de leur échéance trimestrielle et l'équilibre doit se rétablir dans le courant du trimestre. Au contraire, les dépenses des services votés étant alimentées surtout au moyen de l'[illegible] et [illegible] impôt

le *Paymaster* ou payeur général[1], assisté seulement de deux préposés pour l'Écosse et pour l'Irlande, est chargé du paiement de toutes les dépenses, à l'exclusion des intérêts de la dette consolidée directement payés par la Banque et des semestres de rentes viagères acquittés par les commissaires de la Dette. Cette centralisation est favorisée par la multiplicité des banques particulières ainsi que par l'usage courant qu'ont les Anglais d'avoir chacun leur banquier et leur compte de chèques. Le créancier de l'État domicilié hors de Londres envoie la lettre d'avis qui constitue son titre de paiement au visa du payeur général et négocie ensuite son reçu à un banquier de la localité. Ainsi, par le canal des banques particulières, tous les titres de payement viennent affluer aux comptoirs du payeur général. Celui-ci n'effectue en numéraire que les paiements de peu d'importance; les autres sont acquittés au moyen des procédés de banque et la quantité énorme des paiements à faire pour l'ensemble des services publics finit par se résoudre presque entièrement dans un nombre relativement restreint d'opérations de virement.

Le payeur général a lui-même dans les écritures de la Banque un compte ouvert (*drowing account*) dont le crédit est alimenté au moyen de transferts du compte de l'Echiquier. C'est sur ces « issues » de l'Echiquier que s'exerce le double contrôle de la Trésorerie et du Contrôleur-auditeur général.

Ce dernier donne à la Trésorerie, au vu de ses réquisitions dont il a reconnu le caractère correct un crédit déterminé, généralement assez large, et en vertu de cette autorisation générale, la Trésorerie délivre des ordres de crédit qui sont ordinairement limités aux besoins journaliers des services ministériels[2].

La Trésorerie, en adressant à la Banque son ordre de crédit, notifie au payeur général les sommes qui vont être tirées sur lui par les divers départements ministériels; et ce sont ceux-ci qui expédient les lettres d'avis destinées aux ayants droit, ainsi que les cédules destinées au payeur général.

Il reste à faire connaître la nature et la destination des comptes dans lesquels ces diverses opérations sont retracées.

La Trésorerie publie chaque année, sous le nom de Compte financier du Royaume-Uni (*Financial account of the United Kingdom*), une brochure qui présente l'état sommaire des recettes et des dépenses d'après les entrées et les sorties du compte de l'Echiquier à la Banque. Ces comptes, dont les éléments sont analysés dans l'exposé budgétaire du chancelier, constituent des documents d'étude, et non des éléments de contrôle. Ils doivent, sans doute, concorder, en principe, avec les résultats des écritures tenues par les agents d'exécution ; mais aucune autorité n'est chargée de constater et de déclarer cette conformité. En outre, par suite des principes généraux que nous avons exposés, ils ne sont pas soumis aux vérifications de l'*Audit-office* et ne sont l'objet d'aucun examen de la part du Parlement. Comme ils n'ont pas pour objet de justifier de l'exacte observation des prescriptions budgétaires, ils ne distinguent pas les opérations d'après les budgets auxquels elles se rattachent : ils sont établis par année, et non par exercice.

Les comptes des agents d'exécution sont, au contraire, l'objet d'une vérification plus ou moins minutieuse — constituant précisément ce qu'on appelle l'*Audit* — qui s'opère sous la direction et la responsabilité du Contrôleur auditeur général et dont les résultats sont soumis à une délégation permanente des Communes appelée Comité des comptes publics[1].

Mais il faut observer que l'obligation de rendre des comptes n'est pas, liée comme chez nous, au fait d'avoir manié les fonds publics. La Banque d'Angleterre, qui centralise toutes les recettes et qui paye les arrérages de la dette consolidée, est dispensée de toute justification : on a jugé que toutes les précautions possibles étaient prises par elle et que le contrôle de l'*Audit-office* sur ses opérations constituerait une lourde dépense et un travail en double — superfétation que les Anglais tiennent par-dessus tout à éviter. Le

étant versé autrefois en deux termes semestriels, c'était seulement dans le cours du semestre que l'équilibre devait être obtenu.

La limite maxima des *ways and means advances* est fixée par l'Acte d'appropriation. En outre ce même Acte peut autoriser la Trésorerie à émettre des billets à échéance plus ou moins éloignée, qui reçoivent, suivant leur nature et leur forme les noms d'*Exchequer bonds*, *Exchequer bills*, *Treasury bills*. — V. à ce sujet le *Bulletin de statistique* publié par le ministère des finances (année 1878, 1er semestre, p. 290).

1. C'est en 1834 que le payement des dépenses civiles, antérieurement effectué par l'Échiquier a été confié à des *Paymasters*. En 1836, les attributions de ces agents ont été fusionnées avec celles du *Paymaster general* des dépenses militaires.

2. Cette règle reçoit une exception à la fin de l'année budgétaire (V. Budget, nº 11).

Jusqu'en 1866, les autorisations du Contrôleur général suivaient le détail des dépenses. Aujourd'hui elles sont accordées par larges sommes.

Les deux ordres de crédit sont adressés à la Banque ; leur réunion est nécessaire pour que celle-ci puisse opérer le transfert ; aucun d'eux ne mentionne les services auxquels les fonds doivent être appliqués ; ils se bornent à indiquer si le crédit est afférent aux dépenses du fonds consolidé ou à celles des services votés.

1. Les détails sur le fonctionnement de l'*Audit-office* et du Comité des comptes publics sont donnés au mot Contrôle des finances.

payeur général, qui intervient pour la plus grande partie des paiements, n'est lui-même — sans doute à cause de sa qualité de membre du gouvernement — astreint à rendre des comptes que pour les dépenses de son propre service. Enfin, en ce qui concerne les recettes, la théorie anglaise est que l'intérêt de la Couronne à les percevoir intégralement est une garantie suffisante, et que c'est en conséquence à la Trésorerie, qui la représente plus directement, qu'il appartient d'en surveiller la rentrée. Il a fallu le scandale d'un détournement de plus de 16,000 livres sterling en 1865 (affaire Edmunds) pour que les vérifications de l'Audit fussent étendues aux opérations de recouvrement. Encore ces vérifications n'ont-elles lieu que par épreuves. Pour la douane, par exemple, elles sont limitées à deux ports par an.

Les véritables comptes, au sens français du mot, sont les comptes d'Appropriation ou comptes de dépenses présentés au nom des services ministériels.

Dans chacun de ces services, la Trésorerie désigne un officier comptable (*accounting officer*) et règle la forme dans laquelle il doit présenter ses comptes. Cet officier comptable n'est pas toujours le chef de service; mais il a, en général, participé aux dépenses par les signatures qu'il a données sur les lettres d'avis adressées aux ayants droit.

Ces comptes ont surtout pour objet de rapprocher les dépenses effectives des crédits accordés par le Parlement. Après avoir été examinés par l'*Audit-office*, ils sont imprimés et publiés avec les observations et rapports auxquels ils ont donné lieu; ils forment trois grandes brochures reproduisant la division des *estimates* ; c'est en cet état qu'ils sont soumis au comité des comptes publics, chargé de statuer définitivement sur les résultats de l'Audit et notamment de maintenir ou de lever les rejets (*disallowances*) proposés par le Contrôleur-auditeur général.

Ici encore, on constate cette union intime du Parlement et du pouvoir exécutif qui domine toute l'organisation financière de l'Angleterre. Aux deux extrémités de la table en fer à cheval derrière laquelle siègent les membres du comité sont assis, à droite, le Contrôleur-auditeur général qui soutient ses conclusions, à gauche, le secrétaire permanent de la Trésorerie qui n'est pas moins ardent à la poursuite des irrégularités.

Quoique les justifications verbales et les pièces écrites présentées par les officiers comptables soient l'objet d'une sévère discussion, le rôle du comité est surtout d'empêcher le retour des irrégularités constatées. D'après l'Act 20 G. III, [illegible], il consiste à faire des Rapports sur les règlements qu'il paraîtra utile d'établir, afin que les taxes votées soient perçues et appliquées aux dépenses de la manière la plus profitable aux services ». Dans les circonstances d'une exceptionnelle gravité, lorsque la Chambre des communes vient à délibérer sur les Rapports présentés par le comité, ses décisions, en général, ne visent pas les membres du cabinet. C'est ainsi que le vote de blâme émis par elle en 1873 à l'occasion d'un dépassement de crédit de 812,000 livres sterling, imputable au secrétaire de la Poste (affaire Scudamore)[1], ne détermina pas la chute immédiate des deux ministres dont la surveillance avait été en défaut. Le Postmaster général et le chancelier de l'Echiquier ne résignèrent leurs fonctions que quelque temps après[2].

Ainsi toute la comptabilité anglaise se résume en un compte de banque dont les entrées et les sorties sont étroitement surveillées par des autorités agissant en vertu d'une délégation plus ou moins directe du Parlement. En étudiant ce système dans son ensemble, on ne peut se défendre d'une certaine admiration pour son caractère essentiellement pratique, ainsi que pour l'enchaînement logique des principes qui le régissent; mais on voit, en même temps, par quels liens serrés il se rattache aux idées politiques du pays. Pour l'appliquer dans son ensemble à d'autres nations, il faudrait commencer par leur inculquer les traditions, les coutumes et, jusqu'à un certain point, les mœurs du peuple anglais. Quant à ceux qui conseillent d'y faire tel ou tel emprunt partiel, on est tenté de leur rappeler la belle réponse faite par Napoléon en 1808 à ceux qui recommandaient le système d'amortissement usité en Angleterre : « Ceux qui n'ont pu observer que de loin quelques pièces de la machine d'un gouvernement étranger s'imaginent, quand ils ont dessiné ces pièces à la hâte et comme par contrefaçon, qu'ils apportent dans leur pays un système complet; sans doute, leurs recherches ne sont pas toujours inutiles, mais

1. Scudamore avait été chargé par le Postmaster général de racheter toutes les lignes de télégraphe privé, opération pour laquelle le Parlement avait voté une somme de 8,000,000 liv. st. Il en dépensa 8,812,000 en prenant la différence sur les revenus des postes et surtout sur les capitaux des caisses d'épargne postales. Le versement périodique de ces capitaux aux commissaires de la Dette nationale était prévu par la loi; mais les époques de versement n'étaient pas déterminées et l'administration des postes avait pu les espacer, sans s'exposer à des observations, au cours de [illegible] de son opération. L'affaire eut un grand retentissement. La Chambre écarta l'idée de malversation.

2. Le grand nombre des renseignements contenus dans ce chapitre sont dus à une communication obligeante de M. [illegible], inspecteur général des finances. [illegible]

pour cela il faut qu'une main supérieure sache saisir les matériaux, les façonner, les approprier à la place qu'ils peuvent prendre dans un ancien édifice. Il n'arrive jamais à ces hommes d'avoir tout vu, tout comparé et principalement tout prévu; ils présentent avec confiance des copies, sans savoir que l'imitation ne produit pas toujours la ressemblance[1]. »

4. Système italien. — Comptabilité patrimoniale. Origine, exposé et critique.

Le gouvernement de l'Italie étant fondé comme le nôtre sur le principe de la séparation des pouvoirs, sa comptabilité répond aux mêmes idées politiques que la nôtre et les rouages qu'elle emploie sont, en général, modelés sur les rouages français. Mais, en réalisant de nos jours l'unité nationale, objet de ses aspirations séculaires, l'Italie s'est rattachée avec force aux traditions de son passé. Les républiques de Venise, de Gênes et de Florence, si florissantes au moyen-âge et à la Renaissance, étaient des aristocraties de marchands et de banquiers. Les riches et puissants citoyens qui passaient de leur comptoir ou de leur « banc » au conseil de la République apportaient dans l'administration des affaires générales les principes et les procédés du commerce; ils entendaient que la comptabilité de l'État fût tenue de la même manière que celle de leurs opérations privées. Les Italiens de nos jours sont demeurés fidèles à cette idée.

D'ailleurs, l'esprit ingénieux de nos voisins se complaît dans les jeux d'écritures, et les questions de comptabilité ont toujours été en grand honneur chez eux. M. Cerboni a annexé à son Traité la liste de tous les ouvrages consacrés à cette étude qui ont vu le jour de l'autre côté des Alpes. Ce catalogue qui commence en 1202 avec le *Libro dell' Abaco* de Leonardo Fibonacci de Pise, et qui se poursuit jusqu'à 1882, ne comprend pas moins de 374 numéros, dont 40 antérieurs au XVII[e] siècle. Il compte d'illustres docteurs comme fra Paciolo Luca, de Bourg Saint-Sépulcre, qui écrivait en 1494 sa célèbre *Summa de Arithmetica*, fra Flori Lodovico, de Pérouse, auteur en 1636 d'un traité complet de tenue des livres, et son contemporain, Venturi Bastiano « chef-tige de *l'école florentine* ». Il compte aussi des poètes comme Moschetti Antonio de Venise, qui publiait, en 1610, l'*Universal trattato di libri doppi*. Pour lui, dit le catalogue, le *Quaderno* (c'est-à-dire ce que nous appelerions aujourd'hui le Grand livre) est « une musique divine, un *Prencipe*, et peu s'en faut qu'il ne soit élevé jusqu'aux mystiques constellations ». Mais c'est surtout à un autre titre que Moschetti mérite ici une mention. « Il est le premier qui ait mis en relief l'importance exceptionnelle des deux comptes du propriétaire *Cavedal* (capital) et *Pro'e Danno* (profits et pertes); le premier qui « ait substitué à la balance d'entrée le *Capital* en débitant vis-à-vis de lui, en articles séparés, tous les consignataires et les débiteurs et le créditant contre ses créditeurs ». Moschetti est donc le véritable inventeur de la comptabilité patrimoniale que les Italiens ont transportée du domaine des affaires privées dans celui de l'administration publique.

Leur idée est qu'il n'y a pas deux manières de compter et qu'un grand État n'est qu'une sorte d'entreprise qui a devant elle une carrière indéfinie. De ce principe général découle, par voie de conséquence, la théorie suivante exposée par M. Cerboni, dans les notes explicatives de son ouvrage: « L'État, comme tous les organismes économico-administratifs, a une personnalité juridique propre et, par conséquent, des droits et des devoirs juridiques, ou si l'on aime mieux, des droits et des devoirs patrimoniaux qui constituent ce qu'on appelle, en langage administratif, son *actif* et son *passif*.

« Dans une comptabilité rationnellement établie pour l'administration d'un État, il est de toute nécessité qu'il y ait un compte qui le représente, de telle façon que dans l'*avoir* il démontre son actif et dans le *doit* son passif. De cette démonstration naît naturellement et spontanément cette conséquence qu'il doit mettre en regard de ce compte un autre compte qui représente les organes qui sont créanciers du passif de l État, débiteurs de ses créances ou responsables juridiquement de son avoir, tant mobilier qu'immobilier.

« Ces deux comptes, ceux de l'État propriétaire et des agents et correspondants, se contrôlent constamment l'un l'autre et, en constituant ce qu'on appelle la *balance patrimoniale*, mettent en continuelle évidence cet axiome bien connu : *Le crédit du propriétaire correspond au débit des agents et correspondants ; le débit du propriétaire correspond au crédit des agents et correspondants.* »

Il fallait imaginer un système d'écritures qui mît « en pleine évidence la gestion du budget dans toutes ses relations avec la gestion de l'inventaire patrimonial », qui établit un rapport direct entre le « compte consomptif du budget et le compte du patrimoine ». C'est ce que les Italiens ont cherché à réaliser au moyen de la méthode d'écritures complexes ou synoptiques qu'ils ont

1. *Mémoires d'un ministre du trésor public*, t. II, p. [illegible].

désignée plus brièvement sous le nom de *Logismographie*. Cette méthode sera décrite plus loin. D'une manière générale, elle consiste à tenir parallèlement deux séries d'écritures qui envisagent chaque opération sous deux aspects différents : l'une, en se plaçant au point de vue des prévisions budgétaires; l'autre, au point de vue de l'inventaire patrimonial. « Présenté sous cette double forme, dit encore M. Cerboni, le compte final de l'exercice ne sert pas seulement à faire connaître les résultats du budget et la situation du Trésor, mais surtout à établir l'actif et le passif de l'État au commencement et à la fin de la gestion, en d'autres termes, à faire ressortir sous leurs aspects les plus divers les résultats économiques généraux de l'exercice[1]. »

On voit de suite les conséquences de cette théorie. Les opérations prévues et autorisées par le budget cessent d'avoir toutes le même caractère. Lorsque l'État, par exemple, aliène à prix d'argent une forêt ou tout autre bien domanial, il y a d'abord diminution du patrimoine et augmentation de l'encaisse du Trésor. Le prix de la vente sert-il ensuite au remboursement d'une dette d'égale somme, il n'y a ni gain ni perte; fait-il ressource pour dépenses ordinaires du budget, la perte est évidente. Réciproquement, si le produit de l'impôt est employé soit à l'amortissement de la dette, soit à la construction de lignes télégraphiques, de chemins de fer ou de navires, la dépense correspond à un accroissement du patrimoine, elle ne constitue qu'un simple *mouvement de capitaux*[2]. D'un autre côté, il existe toujours dans les magasins de l'État, soit pour l'exploitation des monopoles, soit pour les services de la guerre et de la marine, un stock considérable de matières premières et de produits fabriqués ; il y aura déficit à la fin de l'exercice, toutes les fois que les consommations de l'année représenteront une somme supérieure aux dépenses faites en vue de reconstituer les approvisionnements.

Ainsi, dans cette conception, le budget n'est plus qu'un ensemble de prévisions dont la réalisation affecte, soit en augmentation, soit en diminution, la consistance du patrimoine; la comptabilité budgétaire, par le fait qu'elle est juxtaposée à une autre comptabilité d'une importance égale, sinon supérieure, perd nécessairement — qu'on le veuille ou non — quelque chose de sa valeur. La poursuite du profit économique prend le pas sur le souci de l'équilibre budgétaire. Et M. Cerboni a mis lui-même ce résultat en évidence dans un travail auquel il s'est livré sur les comptes des principaux États d'Europe pour l'exercice 1880. Envisageant les opérations au point de vue de la gestion patrimoniale, il a établi que le déficit du budget français qui ressort d'après le compte à 92 millions, doit être réduit à 2,300,000 francs, si on tient compte des mouvements de capitaux qui s'élèvent, d'après ses calculs, à 89,700,000 francs. A l'inverse, le déficit du budget allemand doit être porté de 10 à 55 millions.

Tout patrimoine a ses charges imposées ou consenties, permanentes ou accidentelles. La comptabilité italienne observe ces distinctions dans les dépenses. Celles-ci sont obligatoires ou facultatives ; fixes ou variables. Les dépenses obligatoires sont comprises chaque année dans une nomenclature annexée à la loi de finances : en cas d'insuffisance du crédit qui leur est affecté, elles peuvent être imputées sur un fonds de réserve spécial auquel un crédit est ouvert par le budget. Il en est de même pour les dépenses d'ordre, c'est-à-dire pour celles qui ne sont que la conséquence d'une recette[1]. Quant aux dépenses fixes, il est d'usage

1. Règlement général de comptabilité du 4 mai 1885.

Art. 131. — L'exercice de l'année financière embrasse toutes les opérations relatives aux recettes et aux dépenses autorisées par la loi de finances ou par les lois postérieures et toutes les modifications qui se produisent dans le patrimoine de l'État, comme conséquence de la mise à exécution du budget ou de toute autre cause étrangère au budget. Par suite, la comptabilité de l'exercice financier comprend :

1° La comptabilité budgétaire en deniers.

2° Le compte général du patrimoine de l'État.

Art. 133. — Sont compris dans le compte général du patrimoine de l'État : la valeur des immeubles conformément aux états de consistance et celle des meubles, denrées, matériaux et autres valeurs appartenant à l'État d'après les inventaires; les créances et les dettes de l'État et leurs variations, soit qu'elles proviennent de l'exécution des services du budget, soit qu'elles résultent de toute autre cause.

2. Art. 138 du règlement. — « Dans la seconde partie du budget, sous la rubrique *mouvements de capitaux*, on inscrit le montant des opérations qui concernent une transformation de la fortune patrimoniale, comme la vente de biens productifs de revenu, le rachat de redevances actives ou passives, le remboursement ou la création de créances ou de dettes, les conversions de numéraire en achat ou en construction d'immeubles susceptibles de revenu. »

1. Cette conséquence du système italien est assurément l'une des moins critiquables. En France, l'administration de l'enregistrement est obligée de suspendre la restitution des droits indûment perçus, lorsque les crédits budgétaires affectés à cet objet se trouvent épuisés. Il y a évidemment quelque chose d'excessif dans cette application rigoureuse des principes.

Il n'est pas sans intérêt de citer ici les articles du règlement italien qui consacrent les distinctions établies entre les dépenses.

Art. 136. — Les recettes et les dépenses du budget sont classées en deux parties distinctes :

1° Les recettes et les dépenses effectives;

2° Les mouvements de capitaux.

Art. 137. — Dans la première partie, on décrit les recettes et les dépenses effectives qui représentent de véritables recettes et de véritables dépenses et qui produisent une

qu'elles ne soient pas soumises au vote annuel des Chambres et, au cours de l'exécution, au lieu d'être ordonnancées par le ministre compétent, elles sont comprises dans des rôles et payées sur de simples autorisations émanées de l'intendant de la province. Ainsi les Italiens n'observent pas aussi rigoureusement que nous le principe en vertu duquel aucune dépense ne peut être acquittée que si elle a été préalablement ordonnée par un ministre et si elle porte sur un crédit spécialement ouvert.

En même temps le patrimoine de l'État est placé sous la garde d'une autorité indépendante à la fois du Parlement et de l'administration. La Cour des comptes [1] est chargée d'exercer un contrôle sur les actes portant ordonnancement ou engagement de dépenses. Ce système peut parfois prévenir certains abus ; mais il a, entre autres inconvénients, celui d'atténuer la responsabilité des agents d'exécution. Lorsque les actes financiers du gouvernement ont reçu la sanction résultant du visa de la Cour, le Parlement n'a plus la même liberté pour les apprécier et les discuter lors du règlement du budget. D'un autre côté, lorsqu'une ordonnance régulièrement visée parvient au comptable chargé de l'acquitter, celui-ci n'a plus à rechercher si elle rentre dans les limites du crédit accordé par le budget. Les garanties qui résultent à la fois de la responsabilité pécuniaire des comptables et du libre exercice du contrôle parlementaire se trouvent ainsi singulièrement diminuées.

Quant aux comptes, comme leur objet principal est de faire ressortir les modifications survenues dans la situation active et passive, en d'autres termes, dans le bilan de l'État, il n'est pas nécessaire qu'ils présentent d'une manière complète le résultat de toutes les opérations se rattachant au même budget; de même que les comptes anglais, mais pour d'autres raisons, ils sont établis par année et non par exercice, avec cette différence toutefois qu'ils classent dans des sections spéciales (*residui attivi e passivi*) les opérations léguées par les budgets antérieurs (V. Budget, n° 11).

En outre, il y a lieu de noter qu'en vue d'obtenir un réglement plus rapide du budget, le système italien supprime une des garanties les plus essentielles du contrôle parlementaire. La loi de règlement ne s'appuie pas, comme chez nous, sur les vérifications auxquelles la Cour a soumis les opérations des comptables. Lorsque le gouvernement présente aux Chambres le compte général (*Rendiconto consuntivo*) de l'année financière, la Cour n'a pas encore reçu les comptes de ses justiciables. Elle n'a aucun moyen de vérifier l'exactitude des recettes portées dans le compte général et, quant aux dépenses, elle se borne à en constater la conformité avec les écritures qui sont tenues dans ses bureaux au vu des ordonnancements.

Parmi ces conséquences qui sont, pour la plupart, en opposition complète avec nos idées, il en est sans doute qui ne sont pas indissolublement liées au système patrimonial; mais toutes résultent plus ou moins

augmentation ou une diminution de la fortune patrimoniale.

Les recettes et les dépenses effectives se divisent en ordinaires et extraordinaires, et les dépenses ordinaires en fixes et variables.

Sont considérées comme ordinaires les recettes et les dépenses ayant pour origine des causes permanentes ou dépendant du fonctionnement normal de l'administration; toutes les autres sont considérées comme extraordinaires.

Sont considérées comme dépenses fixes celles qui résultent de lois organiques ou d'engagements permanents et qui ont des échéances déterminées; toutes les autres sont considérées comme variables.

Parmi les dépenses effectives on distingue les dépenses obligatoires et les dépenses d'ordre.

Sont considérées comme obligatoires les dépenses qui sont énumérées chaque année dans la liste mentionnée à l'article 142.....

On appelle dépenses d'ordre celles qui ne sont que la conséquence d'une inscription en recette.....

Art. 139. — Les recettes et les dépenses..... sont inscrites au budget dans des chapitres distincts :

1° Selon que varie la matière administrative;

2° Selon les divers services que comporte cette matière et sa destination ;

3° Pour les dépenses fixes qui doivent toujours être séparées des dépenses variables ;

4° Pour les dépenses de matériel ;

5° Pour les dépenses obligatoires et d'ordre.

On ne doit pas cumuler dans un même chapitre des recettes et des dépenses appartenant à diverses catégories.... — Il y a lieu d'observer que les dépenses fixes comprennent notamment toutes les dépenses du personnel. En vue de faciliter les décomptes, le règlement dispose que lorsqu'une nomination ou promotion est faite, le nouveau traitement ne court que du premier jour du mois suivant, à moins que le décret de nomination n'en ait, en termes exprès, décidé autrement.

1. Le rôle de surveillance qui appartient à la Cour sur les opérations susceptibles de modifier l'actif patrimonial tend à confirmer et à s'étendre. Le 2 juillet 1889, la Chambre invitait le gouvernement « à étudier et à présenter prochainement un projet de loi qui fixe des règles précises et efficaces, soit pour assurer, soit pour contrôler la prompte, exacte et uniforme exécution des opérations d'inventaire du patrimoine de l'État, en renforçant encore sur ce point le contrôle de la Cour des comptes. »

Ce projet de loi a été présenté le 2 février 1888. Son article 12 est ainsi conçu :

« Seront périodiquement communiqués à la Cour des comptes les changements survenus dans la consistance de l'actif et du passif patrimonial, ainsi que les procès-verbaux de vérifications ordinaires et extraordinaires des magasins de l'État, de telle sorte que la Cour puisse faire d'elle-même les rapprochements qui sont de sa compétence, provoquer les investigations et les rectifications qu'elle juge nécessaires et certifier la concordance du compte patrimonial avec ses écritures. »

directement de ce que le budget, en Italie, n'est pas le principe essentiel et la raison fondamentale de la comptabilité publique.

Pour porter un jugement sur la comptabilité patrimoniale, il faut l'étudier au triple point de vue de la théorie philosophique du gouvernement, de la science économique et des lois générales de la comptabilité.

L'idée qui fait de l'État une personne morale, capable d'acquérir et de posséder, est une vérité juridique indiscutable. Est-elle également juste, si on l'envisage du point de vue élevé auquel se place la philosophie? En d'autres termes, l'État est-il un propriétaire comme un autre? Possède-t-il en son nom propre? Ou n'est-il qu'un représentant et une sorte de prête-nom? La question est traitée avec autorité au mot FORTUNE DE L'ÉTAT. Si la fortune de l'État peut être considérée isolément, elle se confond cependant, jusqu'à un certain point, avec la richesse générale de la nation, puisque d'une part elle est constituée, dans la plupart des cas, au moyen d'un prélèvement sur les fortunes particulières, et que, d'autre part, elle comprend l'ensemble des biens qui assurent l'existence de la nation dans le présent et dans l'avenir, comme ils l'ont assurée dans le passé. S'il en est ainsi, que représente cette situation générale dans laquelle viennent se condenser les résultats de la comptabilité patrimoniale? Représente-t-elle le bilan de l'État? Non; l'État, — on ne saurait trop le répéter, — n'est qu'un mandataire chargé d'administrer la chose commune; il ne s'enrichit pas lui-même lorsqu'il immobilise dans des travaux ou dans des approvisionnements une partie des capitaux ou des revenus mis à sa disposition; comme tout détenteur précaire, — gérant ou fermier, — il améliore le fonds dont l'exploitation lui est confiée. Cette situation représente-t-elle le bilan de la nation? Pas davantage. Ce bilan devrait comprendre, avec les biens détenus par l'État, ceux qui entrent dans la composition de chacune des fortunes particulières. Le compte qu'on établit est donc celui d'un patrimoine commun, d'un capital accumulé en vue des besoins généraux de la nation. Mais c'est ici qu'apparaît le danger du système. L'imputation à l'actif patrimonial est déterminée par l'intention, et non par le fait. Parmi les dépenses inscrites au bilan, il s'en trouve nécessairement dont l'utilité effective sera douteuse ou nulle; et néanmoins toutes sont supposées profitables à l'intérêt commun. Ce système est donc de nature à engendrer de dangereuses illusions; en même temps, il sert les vues de ceux qui cherchent à étendre de plus en plus l'action de l'État. Nous n'irons pas jusqu'à prétendre que la comptabilité patrimoniale conduit au socialisme d'État; mais nous pouvons affirmer que le jour où cette doctrine viendrait à triompher, la comptabilité publique serait organisée d'après le système patrimonial.

Le mirage de la balance patrimoniale ne peut d'ailleurs tromper que ceux qui veulent se tromper eux-mêmes. Un État qui, pour accroître son capital, aurait exagéré la charge des impôts et abusé des appels au crédit pourrait étaler son bilan sur toutes les places du monde; il ne trouverait pas de prêteurs. La garantie du crédit public est dans les ressources disponibles de la nation, et non dans les ressources qu'elle a immobilisées. Les États empruntent sur leurs revenus, et non sur leur capital; sur leur budget, et non sur leur patrimoine. Et il peut même arriver que leur crédit soit en raison inverse de l'importance de ce patrimoine.

D'un autre côté, les biens qui constituent la fortune de l'État ne sont pas tous de la même nature. Il en est que l'État possède privativement, c'est-à-dire avec tous les droits d'un propriétaire ordinaire; il en est d'autres, au contraire, qui sont affectés à l'usage commun, qui répondent à un besoin de la vie sociale et qui, pour cette raison, sont frappés d'inaliénabilité entre les mains de l'État [1]. La distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'État (V. DOMAINE) n'est pas une fiction créée par la science du droit; elle est conforme à la nature des choses. Un des défauts de la comptabilité patrimoniale est de n'en pas tenir compte, de réunir dans le même bilan des matières destinées à être vendues, comme les tabacs fabriqués dans les manufactures nationales et des objets non susceptibles de réalisation, comme les approvisionnements de la guerre et de la marine; d'additionner, en un mot, des unités qui ne sont pas de la même nature.

Mais la possession d'un domaine privé n'est qu'un accident, une exception dans la

1. L'État, le département et la commune, propriétaires de leur domaine privé, ne possèdent pas *propriétairement* leur domaine public.... L'idée de domanialité publique est radicalement exclusive du droit de propriété, défini par le droit romain et par l'article 544 du Code civil la réunion de l'*usus*, du *fructus* et de l'*abusus*.... L'article 538 du Code civil disposant que le domaine public embrasse les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles de propriété privée, ces mots doivent être entendus en ce sens que ces choses ne peuvent être la propriété de personne; que pour l'État lui-même, le domaine public n'est pas, suivant l'expression de Proudhon, un *domaine de propriété*, que cette nature de biens n'a pas la qualité de propriété, même au point de vue de l'État, qui n'en a que la garde et la surintendance, avec mission de [illegible] titre III, chap. [illegible] Proudhon [illegible]

vie des États européens. Presque tout leur actif patrimonial consiste dans les biens du domaine public. L'essence même de cette propriété, qui est d'être perpétuelle comme l'État lui-même, est en contradiction absolue avec les principes de la comptabilité commerciale. Pour le commerce, qui vit de l'échange des valeurs, toute dépense qui n'a pas pour objet le remboursement d'une dette est considérée comme une avance recouvrable à terme plus ou moins rapproché. Les marchandises ne sont fabriquées ou achetées que pour être revendues et le fonds de commerce lui-même constitue une valeur destinée un jour ou l'autre à être réalisée. Il est naturel que ces avances figurent, comme les créances du commerçant, à l'actif de son bilan. L'État au contraire ne réalise pas — du moins en principe; il consomme ou conserve. Dès lors, toutes ses dépenses peuvent être considérées comme étant de même nature; toutes sont définitives ou, pour nous servir d'une expression italienne, toutes sont *consomptives*.

Dans la pratique, l'établissement de la balance patrimoniale soulève toutes les difficultés qui s'attachent, en comptabilité, au problème de la détermination des valeurs. La comptabilité est un instrument imparfait; instituée pour décrire les opérations concernant les valeurs, il y a une idée qu'elle n'est pas susceptible d'exprimer, c'est celle de la valeur elle-même. Elle donne l'apparence de la certitude à ce qui conserve toujours un caractère aléatoire. La pauvre Perrette faisait de la comptabilité, et même de la comptabilité patrimoniale :

> Notre laitière ainsi troussée
> Comptait déjà dans sa pensée
> Tout le prix de son lait...

de ce lait qui, après une série de transformations successives devait lui donner la fortune. On sait ce qu'il advint de ses calculs. En outre, la valeur étant, de sa nature, essentiellement variable, la comptabilité ne peut pas en suivre les perpétuelles évolutions ; il en est d'elle comme de la photographie qui peut surprendre les diverses attitudes du mouvement, sans donner l'idée du mouvement lui-même.

Ces difficultés reçoivent deux solutions. L'une consiste à établir simplement le compte exact des dépenses et à inscrire chaque objet au bilan pour son prix de revient. Ce système paraît le seul sincère, le seul qui corresponde à une réalité effective, le seul conforme à l'idée qui représente les frais d'acquisition ou de production comme des avances recouvrables [1]. C'est celui qui est suivi par nos grandes Compagnies de chemins de fer pour la détermination de leur capital d'établissement. Il produirait, en ce qui concerne la comptabilité de l'État, d'assez singulières conséquences. Voit-on, par exemple, la Joconde figurer à l'inventaire du Louvre pour les 12,000 livres qu'elle coûta, dit-on, à François Ier? Les Italiens ont adopté l'autre système. A l'exemple de certains industriels ou négociants, ils modifient les résultats de la comptabilité d'après les variations survenues dans le cours des objets. C'est ainsi que dans le compte des « chevaux pour l'armée » on voit figurer en recette un article intitulé : *majoration attribuée à certains objets sur les prix d'achat.* C'est encore ainsi que la substitution du taux de 5 p. 100 au taux nominal pour la capitalisation de la rente 3 p. 100 a fait apparaître, dans le compte de 1886-1887, un bénéfice de 85 millions. On voit tout ce que ces procédés ont d'arbitraire, puisqu'il suffit d'un simple jeu d'écritures pour modifier la consistance de l'actif patrimonial. Cet inconvénient n'a pas échappé à la sagacité de M. Cerboni : « Je reconnais, dit-il, que, pour certaines matières, le mode d'évaluation est discutable, que, pour d'autres, la valeur est toute conventionnelle; mais mieux vaut accepter une évaluation inexacte que de laisser quoi que ce soit en dehors des comptes ».

Enfin le système italien présente à nos yeux un autre défaut : il prétend réunir dans un même cadre une série de documents dont quelques-uns offriraient plus de clarté s'ils étaient présentés isolément : la comptabilité des recettes et dépenses, la comptabilité-matières [1], l'état de consistance des propriétés domaniales, le compte de la dette consolidée et de la dette flottante, enfin l'état — qui n'existe pas chez nous — des engagements contractés par les ministres pour l'exécution des services. En un mot, on veut pouvoir reconnaître, à l'aide d'un seul système d'écritures, si les prescriptions du budget ont été exactement observées, si les dépenses de l'État ont procuré un enrichissement à la nation, si l'État est en mesure de soutenir la lutte contre ses voisins, si la dette a été accrue ou réduite, si les budgets futurs iront en augmentant ou en diminuant. Il

1. Ce principe est consacré par la nouvelle législation allemande sur les sociétés.

1. Ceux qui se sont particulièrement occupés de comptabilité-matières, s'accordent généralement à condamner le système qui consiste à représenter les objets par leur valeur, au lieu de leur appliquer le genre de mesure qui leur est propre, nombre, poids, dimension, etc. — D'ailleurs le principe de l'unité en matière de comptabilité n'exige pas — il s'en faut — que l'on confonde artificiellement des comptabilités d'ordre différent : comptabilité des matières, comptabilité des inscriptions de rentes, etc. Ces sortes de réunions nuisent toujours plus ou moins à la clarté des écritures.

n'est pas de comptabilité, si bien organisée qu'on la suppose, qui puisse fournir la réponse à des questions si diverses. Nous croyons donc que le système patrimonial introduit l'obscurité et la confusion là où doivent régner l'ordre et la clarté. Pour les Italiens, raisonnement et comptabilité ne sont qu'un seul et même mot (*ragioneria*). Le jour n'est peut-être pas éloigné où leurs financiers penseront comme le bonhomme Chrysale :

> Raisonner est l'emploi de toute ma maison
> Et le raisonnement en bannit la raison.

L'abus de la comptabilité finit quelquefois par faire perdre de vue les lois élémentaires de l'arithmétique.

Dans notre opinion, il n'y a guère à emprunter au système italien, en ce qui concerne la comptabilité de l'Etat[1], que les règles qui prescrivent de tenir un compte exact et complet des différentes natures de dettes, de celles notamment qui résultent des engagements relatifs à l'exécution des services. En effet, si l'État n'est pas, à proprement parler, propriétaire des biens dont il a la gestion, il est bien réellement débiteur des engagements qu'il a souscrits, puisque ceux-ci tombent à la charge des budgets. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

5. Théorie générale du système français. — Comptabilité budgétaire. — Définition de la comptabilité publique d'après cette notion. — Rapports avec le budget et avec le contrôle. — Développement historique du système français. — Décret du 31 mai 1862.

Il faut, dit-on, avoir voyagé pour savoir admirer les monuments et les sites de son pays. Nous voudrions que cette excursion à travers les institutions financières de l'Angleterre et de l'Italie servît à faire mieux comprendre la belle ordonnance du système français.

Les principes sur lesquels il repose sont les suivants :

Souveraineté absolue du budget;

Complète indépendance et entière responsabilité du gouvernement et de ses agents au cours de l'exécution;

Contrôle rigoureux exercé sur les faits accomplis par le concours d'une magistrature indépendante et de l'autorité législative.

En d'autres termes, le budget, la comptabilité et le contrôle marquent les trois phases par lesquelles passent tous les actes de la gestion financière. Cette division peut, à la vérité, s'appliquer à tous les États constitutionnels[1], mais nulle part elle n'est plus tranchée que chez nous. Veut-on préciser les idées par une comparaison; qu'on se figure une vaste usine à moudre. Le budget sera la trémie qui amène le grain à la meule; la comptabilité publique, avec les contrôles administratifs qu'elle organise, sera représentée par la série des appareils à broyer, à mélanger et à bluter; enfin deux cribles

1. Nos conclusions ne seraient pas aussi absolues en ce qui concerne la comptabilité communale. Beaucoup de communes, en effet, possèdent, en dehors de leur domaine public, un patrimoine relativement important, dont elles ont la libre disposition, qu'elles sont maîtresses d'accroître ou de diminuer et qui, par conséquent, peut être mis en balance avec leur dette. Actuellement, les sommes consacrées à l'augmentation de ce patrimoine, à un achat de rentes sur l'État, par exemple, n'apparaissent qu'en dépense. Il semble qu'il y ait quelque chose à modifier dans ce système.

1. D'après M. Cerboni, toute personne réelle ou morale, ayant à se pourvoir de voies et moyens pour faire face aux besoins indéclinables de sa subsistance ne peut pas se refuser à trois classes de fonctions qui peuvent être désignées sous les noms de fonctions *institutives*, *exécutives* et *conclusives*.

La première de ces trois classes embrasse trois espèces de fonctions qui ont pour objet :

1° L'organisation de son monde économico-administratif-comptable;

2° La reconnaissance de tous ses droits et de toutes ses obligations, de son actif et de son passif;

3° La prévision des droits et des obligations (ou de ses revenus et de ses dépenses à venir).

La première de ces fonctions s'accomplit au moyen de la compilation du statut organique de l'administration, la deuxième par l'inventaire, la troisième par le budget.

(On voit que cette classification confond dans une certaine mesure le budget et la comptabilité publique, puisque, d'une part, elle range dans la même catégorie les prévisions formées pour les années à venir et les résultats constatés pour les années passées et que, d'autre part, elle rattache à ces deux fonctions l'organisation même des rouages de la comptabilité).

Les fonctions exécutives constituant la seconde classe se distinguent en deux groupes parallèles et symétriques en harmonie avec les deux principaux services de la gestion, à savoir :

Pour acquérir les recettes présumées :

4° L'acquisition des droits,

5° La perception,

6° L'encaissement.

Pour exécuter les dépenses présumées :

7° L'ordonnancement des frais,

8° La liquidation et la disposition des paiements,

9° Les paiements.

L'exercice de toutes ces fonctions entraîne de toute nécessité des dispositions disciplinaires pour le recouvrement des recettes et pour l'exécution des dépenses.

Enfin, dans la dernière des trois classes sus-indiquées, celle des fonctions conclusives, on distingue ces trois opérations :

10° Le rendement des comptes,

11° La révision ou le contrôle,

12° La sanction finale.

La première, ainsi que son nom l'indique, a pour objet de rendre à soi-même ou à qui de droit raison de tous les actes et faits de la gestion : ce qui s'effectue moyennant une régulière tenue de livres ; la deuxième a pour objet de s'assurer de la sincérité et de la véridicité de ces mêmes écritures; la dernière enfin a pour objet d'approuver ou de condamner les œuvres de l'administration; ce qui a lieu au moyen d'un vote favorable ou contraire du Parlement.

(On remarquera, d'une part, que les écritures courantes ne sont pas distinguées des comptes qui les résument à des époques déterminées; d'autre part, que la tenue des uns et l'établissement des autres font partie des fonctions conclusives. Nous pensons au contraire que dans la comptabilité publique la description des faits est si étroitement liée à leur exécution qu'elle doit en être considérée comme inséparable.)

superposés servant à passer la farine avant sa mise en sacs figureront, l'un le contrôle judiciaire, l'autre le contrôle parlementaire[1].

La comptabilité publique doit nécessairement recevoir des définitions différentes suivant le système général auquel elle se rattache. Nous avons essayé de faire ressortir la physionomie particulière des comptabilités anglaise et italienne. Le caractère propre de la comptabilité française est d'être surtout une comptabilité budgétaire : elle fixe les règles suivant lesquelles les opérations prévues et autorisées par le budget sont exécutées par des agents responsables, retracées dans des écritures régulièrement tenues et résumées dans des comptes exacts et fidèles, pour être soumises à l'examen des autorités chargées d'en apprécier la régularité.

Distincte à la fois du budget et du contrôle qui sont placés en dehors et en quelque sorte au-dessus d'elle, la comptabilité publique n'en a pas moins avec eux des rapports étroits.

Ce sont les principes généraux du budget qui définissent son rôle et déterminent ses conditions.

Le budget est obligatoire : la comptabilité publique, par les règles auxquelles elle soumet l'exécution et la description des faits, assure l'exacte observation des prescriptions budgétaires.

Le budget est public : les résultats généraux de la comptabilité le sont également (V. BUDGET, § 8).

Le budget qui prévoit et autorise est nécessairement antérieur aux faits; la comptabilité qui accomplit et raconte est concomitante ou postérieure : toutefois, les mesures qu'elle édicte dans l'intérêt de la bonne administration des finances ont souvent pour effet d'arrêter préventivement les irrégularités.

De même que le budget, la comptabilité est annuelle; mais, comme elle doit retracer simultanément les opérations se rattachant aux différents budgets en cours, les limites de l'année comptable, qui a reçu le nom de *gestion*, ne concordent pas avec celles de l'année budgétaire ou de l'*exercice* (V. BUDGET, § 11). Nous verrons comment les mêmes comptes peuvent présenter ensemble les résultats de la gestion et ceux de l'exercice.

Enfin, l'unité de la comptabilité publique est le complément indispensable et la garantie de l'unité budgétaire. Il faut que le ministre des finances exerce une haute surveillance sur toutes les recettes et sur toutes les dépenses ; à cet effet, il est nécessaire que les agents chargés de la manutention des deniers publics soient tous placés sous son autorité directe[1]. Sous l'ancien régime, les ministres ordonnateurs avaient près d'eux et sous leurs ordres des trésoriers généraux qui recevaient du Trésor des fonds en masse pour les distribuer en détail; Mollien, qui fait la critique de ce système[2], rapporte que sa suppression était au nombre des plans de Necker. Il faut encore, ainsi que nous l'avons vu, que les comptabilités tenues par les agents d'exécution soient reliées les unes aux autres de manière à ne former qu'un seul et même système. Enfin, il n'est pas moins indispensable que l'unité soit observée dans chaque comptabilité envisagée isolément. Sous la Révolution, la Trésorerie avait autorisé ses comptables à opérer des recouvrements pour le compte des administrations locales; mais elle avait mis à son consentement cette singulière condition qu'elle serait dispensée de toute surveillance sur la gestion de ces fonds qu'elle regardait comme étrangers pour elle. « La Trésorerie perdait ainsi de vue, dit Mollien, que toutes les parties de la gestion d'un comptable sont inséparables et que

1. Rabelais se sert d'une autre comparaison, lorsqu'au sortir du pays des Chats-fourrés [illegible] Pantagruel dans l'isle des Apedeftes qui n'est autre chose que la Chambre des comptes (livre V, chap. xvi) « Toute l'allégorie de ce chapitre, dit un commentateur, consiste à representer les [illegible] de la Chambre des comptes sous l'image de pressoirs et les comptables sous celle de grappes que l'on [illegible] Sur chascun [illegible] les noms de chascune chose en langue du pays. La vis du pressouer s'appeloit *recepte*, la met (maie, plancher ou table) *despense;* la croue (écrou) *estat ;* le [illegible] ... les [illegible] l'entonnouer le *quittus*. — Par la royne des andouilles, dit Panurge, toutes les hieroglyphiques d'Egypte n'approcherent jamais de ce jargon! » Dans ce chapitre, Rabelais parait faire surtout allusion aux epices et autres profits des magistrats. [illegible]

1. Il a été dérogé à cette règle lorsque l'administration des Postes et télégraphes a été détachée du ministère des finances. Toutefois, pour sauvegarder le principe, les agents de cette administration sont restés soumis aux vérifications de l'inspection génerale des finances.

En Autriche, d'apres l'ordonnance du 21 novembre 1866, à chaque autorité à laquelle est confie le droit d'ordonnancement il est adjoint une caisse pour le paiement des ordonnances.

2. *Mémoires*, t. II, p. 13[illegible]. — « On avait eu la bonne foi de croire, ajoute-t-il, que ces trésoriers pouvaient suppléer par leur crédit, c'est-à-dire par leurs emprunts personnels, à l'insuffisance des fonds que les ministres obtenaient du Trésor public;..... ce ne fut qu'après avoir éprouvé, aux dépens du Tresor public, ce qu'un tel système avait de dangereux qu'on commença à soupçonner ce qu'il avait d'absurde; la plupart des trésoriers dont on avait voulu faire les prêteurs du Tresor se trouvèrent en faillite d'une dizaine de millions:..... au lieu de faire des avances sur leur crédit personnel, ils avaient detourné pour des spéculations particulieres les fonds publics qui leur avaient ete confiés. »

pour empêcher qu'au moment de la vérification il ne couvrît un débet dans sa caisse principale par un emprunt fait dans les caisses accessoires, pour avoir, en un mot, pleine sûreté sur ce qui la concernait, il fallait qu'elle suivît son comptable même dans les opérations qui ne la concernaient pas immédiatement [1]. » Le ministre qui formulait ainsi le principe s'était attaché, pendant son administration, à en assurer l'application : s'il introduisit dans les finances publiques le système des écritures en partie double, ce fut principalement — il l'explique lui-même — parce que cette méthode lui paraissait la plus propre à réaliser l'unité de comptabilité.

La règle de l'unité est aujourd'hui rigoureusement suivie, elle a été formulée dans les termes suivants : « Chaque comptable ne doit avoir qu'une seule comptabilité pour les divers services dont il est chargé, et une seule caisse dans laquelle sont réunis tous les fonds et valeurs appartenant à ces divers services [2]. »

Si le budget règle en quelque sorte la marche de la comptabilité publique, celle-ci, à son tour, fournit au contrôle ses éléments d'action; c'est par les comptes qu'elle établit, appuyés des justifications dont elle les accompagne, que les autorités chargées de statuer, au nom de la nation, sur la gestion des revenus publics entrent en contact avec les faits. Mais le mot de contrôle a une signification complexe. Dans sa généralité un peu vague, il comporte différents degrés et embrasse des opérations multiples. Les précautions prises par l'administration pour la garantie de sa propre gestion doivent être soigneusement distinguées du jugement définitif de cette gestion par ceux qui exercent les pouvoirs de la nation. Les actes de surveillance administrative, qu'ils s'opèrent au centre du gouvernement ou sur les lieux mêmes où s'accomplissent les opérations, qu'ils précèdent ou qu'ils suivent l'exécution de ces mêmes opérations, rentrent dans le domaine de la comptabilité publique. Le contrôle, dans le sens restreint que nous attachons au mot, borne son action à la révision des comptes, à l'appréciation des faits relatés et à la détermination des responsabilités encourues (V. CONTRÔLE DES FINANCES).

On voit quelle sagesse préside à l'ensemble du système, quelle simplicité offre son ordonnance, avec quelle précision il fixe les attributions et délimite le champ d'action de chacun des pouvoirs. Un étranger l'a proclamé « un des monuments les plus vastes de l'entendement humain, admirable comme ce qui excite notre étonnement dans les autres branches des connaissances humaines [1] ». Cet éloge n'a rien perdu de sa valeur. Si notre organisation financière présente encore des imperfections et des lacunes, les principes sur lesquels elle repose sont les assises mêmes du gouvernement constitutionnel et, sous ce rapport au moins, aucun système ne mérite de lui être préféré.

Les institutions financières de la France, comme l'ensemble de son organisation administrative, sont sorties, presque de toutes pièces, de ce gigantesque travail de refonte auquel Napoléon a procédé, au commencement du siècle, avec les débris de l'ancienne monarchie et les ébauches de la Révolution. Si l'empereur transgressa parfois les limites tracées par le budget aux sacrifices de la nation (V. BUDGET, § 6), il ne souffrit jamais que personne s'affranchît des lois de la comptabilité dans lesquelles il voyait une garantie d'ordre, en même temps qu'un instrument de règne. Lui-même, dans son omnipotence, se considérait comme soumis à ces lois. Dans une sortie violente, la seule, paraît-il, à laquelle il se livra contre Mollien, il laissa échapper ces paroles : « Le ministre du Trésor devait contester des crédits surpris au milieu de ses opérations militaires, à l'empereur qui ne les avait accordés que sur la foi de cette révision; il aurait dû résister à la volonté de l'empereur lui-même, si l'empereur avait voulu faire un emploi illégal de la fortune publique!... Que dirait donc la France entière, qui se plaint du poids des impôts, si elle savait que leur disponibilité dépend ainsi de la fantaisie d'un seul homme [2] ? »

Le chef d'État qui tenait un pareil langage devait naturellement donner des soins particuliers à l'organisation de la comptabilité publique. Pour cette partie de sa tâche, il trouva dans Gaudin et surtout dans Mollien des auxiliaires précieux. Les principaux actes de la période consulaire et impériale furent : la loi du 6 frimaire an VIII qui réorganisait sur des bases nouvelles le service des receveurs généraux [3] et créait la caisse d'amortissement; le décret du 16 juillet 1806, qui établissait au Trésor public une caisse de service, origine de la direction du mouve-

1. T. II, p. 145.

2. Projet de refonte du décret du [illegible] mai 186[illegible], art. [illegible]. — Loi du 27 pluviôse an IX. — Arrêté des consuls du 8 floréal an X.

1. De Hock, *Système d'administration financière de la France*.

2. *Mémoires* de Mollien, t. III, p. [illegible].

3. Les receveurs généraux avaient été supprimés par la loi du 24 novembre 1790 qui les avait remplacés par des [illegible]

ment des fonds; la loi du 16 septembre 1807 qui instituait la Cour des comptes; le décret du 4 janvier 1808 qui fixait les règles de comptabilité à observer dans les recettes générales et particulières, aux caisses du Trésor et dans les bureaux de la comptabilité centrale.

Les rouages étaient créés et fonctionnaient avec régularité : ils reçurent plus tard quelques modifications par suite de la création de la division du mouvement des fonds (Décision ministérielle du 22 mai 1814), de la réorganisation des caisses centrales du Trésor (Ordonnance du 18 novembre 1817 et Décret du 25 mai 1875), de la réunion entre les mains des trésoriers-payeurs-généraux des fonctions de receveur général et de payeur (Décret du 21 novembre 1865). Mais il restait surtout à adapter ce mécanisme au jeu du gouvernement parlementaire. Ce fut l'œuvre de la Restauration. Les principes consacrés par les lois du 28 avril 1816 (art. 122) du 25 mars 1817 (art. 148 à 153), du 15 mai 1818 (art. 102) et du 27 juin 1819 (art. 201) furent développés notamment dans les grandes ordonnances du 14 septembre 1822, du 10 décembre 1823, du 9 juillet 1826 et du 1er septembre 1827[1].

Mais cette énumération ne comprend que les actes principaux. Des prescriptions relatives à la comptabilité publique se trouvaient comprises dans une multitude de lois, de décrets, d'ordonnances ou d'arrêtés ministériels. Il était nécessaire de réunir en un seul corps toutes ces dispositions éparses. Cette codification, opérée sous le gouvernement de Juillet par l'ordonnance du 31 mai 1838, fut révisée, sous le second Empire, par le décret du 31 mai 1862. Le marquis d'Audiffret présida successivement à la préparation de ces deux règlements.

Le décret du 31 mai 1862 a cessé lui-même d'être en harmonie avec la législation actuelle. Rendu sous le régime du sénatus-consulte de 1861, ses dispositions, dans la partie relative à la comptabilité de l'État, sont en contradiction avec les lois du 16 septembre 1871, du 14 décembre 1879 et du 25 janvier 1889 (V. Budget, §§ 7, 11, 19); elles ont été également modifiées par le décret du 21 novembre 1865 portant suppression des

1. Ordonnance du 14 septembre 1822 concernant la comptabilité et la justification des dépenses publiques.
— Ordonnance du 10 décembre 1823 relative tant à la publication du compte annuel de l'administration des finances qu'aux comptes à rendre par les ministres des dépenses de leurs départements et à la justification des comptes.
— Ordonnance du 9 juillet 1826 sur le contrôle des comptes des ministres.
— Ordonnance du 1er septembre 1827 prescrivant d'établir dans le budget général de l'État des sections spéciales limitant les dépenses de chaque service (V. Budget, § 7).

payeurs, par le décret du 18 novembre 1882 relatif aux marchés passés au nom de l'État, etc. Un grand nombre des prescriptions relatives à la comptabilité départementale et communale ont été abrogées par les lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884. Enfin les chapitres consacrés aux comptabilités spéciales, telles que celles de l'Algérie et des colonies, des lycées, des monnaies et médailles, des chancelleries consulaires, etc., ne sont pas au courant des dernières réglementations.

Un décret rendu le 31 janvier 1878, sous le ministère de M. Léon Say, avait ordonné la préparation d'un nouveau décret réglementaire. Ce travail est resté inachevé. Plus tard, en 1888, M. Peytral, ministre des finances, avait eu l'idée de résumer dans une loi les principales règles applicables à la comptabilité de l'État et des départements; le projet qui a été rédigé modifiait le point de départ de l'année financière (V. Budget, § 10); il n'a jamais été soumis aux délibérations des Chambres.

Notre admiration pour le système financier qui nous régit ne saurait s'étendre au document qui a la prétention d'en condenser les règles. On imaginerait difficilement une compilation plus indigeste. Des prescriptions de détail s'y trouvent juxtaposées à des dispositions ayant un caractère général. Des articles extraits de la même loi ou du même décret sont disséminés dans des chapitres différents et leur texte a souvent subi des additions ou des retranchements qui en altèrent la clarté. Beaucoup de dispositions particulières à certains établissements auraient dû être laissées dans les règlements spéciaux dont elles ont été tirées. D'autres, applicables à la préparation et au vote du budget de l'État, ne sont pas à leur place dans un décret qui n'a même pas le caractère d'un règlement d'administration publique[1]. A côté de ces superfétations, on observe de singulières lacunes; par exemple, les règles appliquées au service de la Trésorerie — dont nous donnons plus loin une analyse sommaire — sont presque complètement passées sous silence. Les divisions de l'ouvrage sont aussi artificielles que peu méthodiques. Les chapitres concernant la comptabilité de l'État sont répartis entre trois titres portant les noms de comptabilité législative, administrative et judiciaire : cette distinction serait absolument juste en ma-

1. Le règlement général italien, approuvé par décret du 4 mai 1885, contient également les règles applicables au budget de l'État; mais nous avons vu qu'en Italie la distinction entre le budget et la comptabilité n'est pas aussi nettement observée que chez nous.

tière de contrôle (V. CONTRÔLE DES FINANCES); elle ne l'est pas du tout — au moins en France — quand on l'applique à la comptabilité publique. En Angleterre, la comptabilité au moyen de laquelle la Trésorerie suit les entrées et les issues de l'Echiquier peut être considérée, à la rigueur, comme une comptabilité législative. En Italie, la comptabilité que tient la Cour des comptes des ordonnances sanctionnées par son visa est, en réalité, une comptabilité judiciaire. Il n'existe rien de semblable chez nous[1]. Nous ne connaissons qu'une seule comptabilité publique — celle qui enregistre les opérations exécutées par pour l'administration, en vertu du budget, pour les livrer au double contrôle de la Cour des comptes et du Parlement. Enfin, le classement des dispositions n'est pas plus judicieux que le choix des divisions entre lesquelles il s'opère; par exemple les trop nombreux articles consacrés aux pensions, aux cautionnements, aux traites de la marine sont compris dans le titre de la comptabilité législative.

Dans le résumé que nous allons donner des principales règles de la comptabilité française, il nous arrivera de citer les textes originaux, de préférence aux articles du décret[2], nous ferons aussi quelques emprunts aux projets de refonte dont il a été parlé.

Ce résumé sera divisé en trois chapitres consacrés :

Le premier à la description sommaire des rouages;

Le second, à l'examen des principes qui régissent l'exécution des opérations;

Le dernier, à la tenue des écritures et à l'établissement des comptes.

On nous pardonnera de laisser de côté un grand nombre de détails; notre but est moins de fournir des renseignements que de suggérer des réflexions.

DEUXIÈME PARTIE : EXPOSÉ DU SYSTÈME FRANÇAIS.

III. DES ROUAGES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

6. Des agents qui concourent à l'exécution du budget. — Leur division en comptables, ordonnateurs et administrateurs. — Responsabilité de ces divers agents.

Le caractère propre de la comptabilité publique est, comme on le sait, d'être organisée en vue du contrôle; son principe est que toute opération porte en elle ses éléments de vérification.

L'idée qui s'attache au mot de contrôle, d'après son origine étymologique (*contre-rôle*), est celle d'une écriture tenue en double, pour servir à la vérification d'une autre. La taille de boulanger, qui est le procédé de comptabilité le plus élémentaire, offre, elle-même, le modèle d'une comptabilité contradictoire, puisque le morceau de bois, appelé échantillon, qui est remis à l'acheteur, doit reproduire les coches marquées sur la taille qui reste entre les mains du fournisseur. C'est de cette manière que procède la comptabilité publique; chacune de ses opérations exige le concours de plusieurs volontés pour son accomplissement et de plusieurs témoignages pour sa justification; elle décompose les faits qui intéressent la gestion des finances publiques et confie chacun des actes élémentaires qu'elle distingue à des agents dont les attributions sont séparées et les responsabilités différentes. Des comptables responsables, dit le décret de 1862, sont préposés à la réalisation des recouvrements et des payements (art. 14); mais ces comptables ne peuvent, en principe, recevoir ni payer qu'en vertu d'un titre régulier, dont l'établissement est confié à des agents d'un autre ordre appelés, suivant les cas, ordonnateurs ou administrateurs. Trois catégories d'agents se trouvent ainsi participer à l'exécution du budget; et l'ordonnance de 1822 a consacré ce principe fondamental que les fonctions d'ordonnateur et d'administrateur sont incompatibles avec celles de comptables (D. art. 17)[1].

Des comptables. — La dénomination de comptable est employée dans des sens très différents. Dans le langage du commerce, le comptable est simplement le commis qui tient les écritures de la maison; dans la langue du droit, au contraire, on appelle comptable celui qui, administrant les affaires d'autrui, est pécuniairement responsable de sa gestion et soumis, par conséquent, à l'obligation d'en rendre compte : c'est avec ce dernier sens que le mot est employé dans le langage administratif. Le dépositaire de deniers publics est comptable, comme un tuteur gérant des biens de son pupille, comme un mari administrateur de la dot.

1. Un savant autrichien, le Dr Seidler, de l'Université de Vienne, critique l'organisation autrichienne et hongroise qui donne à la Cour des comptes des attributions de comptabilité. Il cite comme un exemple à suivre le système français qui fait de la Cour un simple organe de contrôle. *Der Staatsrechnungshof Oesterreichs*, p. 23.

2. Les articles du Décret de 1862 seront désignés par leur numéro précédé de la lettre D.

1. Cette division des attributions est un des traits de notre système financier qui ont le plus frappé le chevalier de Hock. « Plus j'entrai profondément dans la matière, dit-il, plus je fus ravi de la puissance de la conception qui s'offrait à mes yeux. Du point central de l'administration financière s'étend en nombreux degrés et dans toutes les directions un réseau d'organes distincts, tous séparés, cependant se soutenant tous dans leur action et se limitant les uns les autres.

En principe, la qualité de comptable et la responsabilité pécuniaire qu'elle entraîne sont attachées au fait de la manutention des deniers[1] ou de la conservation des valeurs et matières appartenant à l'État. On peut toutefois citer certains agents dont les opérations n'ont rien de commun avec ces deux attributions et auxquels les règlements reconnaissent la qualité de comptables. Tels sont les agents comptables de la dette publique qui justifient des augmentations et atténuations survenues dans la masse de la dette inscrite, l'agent comptable des traites de la marine, chargé de poursuivre la régularisation de ces effets, l'agent comptable des virements de comptes. On donne à ces agents le nom de *comptables d'ordre*.

Nous nous occuperons spécialement ici des comptables en deniers.

Leur responsabilité s'étend à tous les actes de leur gestion.

1° Chaque comptable est *responsable* des deniers déposés dans sa caisse[2]. En cas de vol ou de perte de fonds résultant de force majeure, il est statué sur sa demande en décharge par une décision ministérielle, sauf recours au Conseil d'État (D. art. 21).

2° Tous les comptables sont *responsables* du recouvrement des droits liquidés sur les redevables et dont la perception leur est confiée ; en conséquence, ils sont et demeurent chargés, dans leurs écritures et leurs comptes annuels, de la totalité des rôles, titres de perception ou états de produits qui constatent le montant de ces droits et ils doivent justifier de leur entière réalisation avant la clôture de l'exercice auquel ces droits se rapportent. Ces comptables peuvent obtenir la décharge de leur responsabilité en justifiant qu'ils ont pris toutes les mesures et fait en temps utile toutes les poursuites et diligences contre les redevables et débiteurs (Projet de 1888, art. 62).

3° Enfin ils sont responsables de la validité des paiements qu'ils effectuent. — Avant de procéder au payement des ordonnances ou mandats émis sur leurs caisses, ou de les viser pour être payés par d'autres comptables, les comptables sur la caisse desquels ces ordonnances ou mandats sont délivrés doivent s'assurer, *sous leur responsabilité*, que toutes les formalités et justifications déterminées par les lois et règlements ou par l'ordonnateur ont été observées ou produites et qu'il n'existe à ce point de vue aucune omission ou irrégularité matérielle. (*Ibid.* art. 94.)

La responsabilité des comptables ne s'applique en général qu'aux actes de leur gestion personnelle; toutefois on comprend dans la gestion personnelle « les actes qu'un comptable sans les avoir lui-même accomplis est tenu par les règlements de rattacher à sa propre gestion. » (Projet de nouveau décret, art. 21.) Cette exception vise surtout les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances, responsables de la gestion des agents respectivement placés sous leurs ordres[1].

Des sûretés spéciales, instituées par la loi, garantissent l'exercice de cette responsabilité.

Dès 1335, des lettres-patentes adressées par Philippe VI aux gens de ses comptes leur enjoignaient de n'admettre aucun receveur des impôts sans qu'il eût auparavant donné bonne et suffisante caution. Cet engagement personnel est aujourd'hui remplacé par le dépôt d'un cautionnement qui, aux termes de la loi du 28 avril 1816 (art. 97) doit être versé en numéraire et dont il doit être justifié avant l'entrée en fonction du comptable. (D. art. 20). Le cautionnement est affecté par premier privilège à la garantie de la gestion.

En outre la loi du 5 septembre 1807, rendue en conformité des articles 2098 et 2121 du Code civil, reconnaît au Trésor public :

1° Un privilège sur tous les biens meubles des comptables.

2° Un privilège sur les immeubles acquis par eux à titre onéreux, depuis leur nomination.

3° Une hypothèque légale sur les immeubles qui leur appartenaient avant leur nomination ou qu'ils ont acquis autrement qu'à titre onéreux postérieurement à cette date.

Les comptables ne peuvent obtenir le remboursement de leur cautionnement, ainsi que la radiation et mainlevée des privilèges et hypothèques qui grèvent leurs biens qu'après

1. Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 17. Tout agent chargé d'un maniement de deniers provenant de notre trésor royal est constitué *comptable* par le seul fait de la remise desdits fonds sur sa quittance ou son récépissé ; aucune manutention de ces deniers ne peut être exercée, aucune caisse publique ne peut être gérée que par un agent placé sous les ordres de notre ministre des finances nommé par lui, responsable envers lui de sa gestion et justiciable de notre Cour des comptes.

On sait déjà qu'une importante dérogation a été apportée à cette dernière règle, lorsque l'administration des postes a été détachée du ministère des finances.

2. Une déclaration du 3 juin 1701 prononçait la peine de mort contre les officiers comptables, convaincus d'avoir diverti les deniers publics. Les détournements sont punis par le code pénal, suivant les cas, des travaux forcés à temps ou d'un emprisonnement de deux à cinq ans (art. 169 à 173).

1. Le décret de 1862 s'exprime ainsi :

Art. 322. — Chaque comptable principal est responsable des recettes et des dépenses de ses subordonnés qu'il a rattachées à sa gestion personnelle. Toutefois cette responsabilité ne s'étend pas à la portion des recettes des comptables inférieurs dont il n'a pas dépendu du comptable principal de faire effectuer le versement ou l'emploi.

que l'autorité compétente a prononcé leur décharge définitive. (D. art. 419.)

Si la responsabilité dont ils sont chargés leur impose d'assez lourdes obligations, elle leur crée, en même temps, certaines immunités. A la différence des autres fonctionnaires publics, ils ne sont pas toujours tenus de déférer aux ordres de leurs supérieurs hiérarchiques ; en effet, ce n'est que dans des cas rigoureusement déterminés qu'une autre responsabilité peut se substituer à la leur. Garants de l'exacte observation du budget, ils peuvent et doivent refuser leur concours à tout acte qui aurait pour résultat soit d'exiger des contribuables des sommes dont la perception n'a pas été autorisée, soit d'affecter les fonds publics à un emploi non prévu.

Les opérations multiples qu'entraîne l'exécution des budgets se divisent entre tous les comptables de l'État et chacun d'eux se trouve avoir, en quelque sorte, sa spécialité budgétaire. A l'un incombe le soin de recouvrer les impôts directs dans une réunion de communes ; un autre perçoit les droits de douane sur les marchandises dont l'importation est déclarée à son bureau ; un troisième est chargé de vendre les tabacs ou les poudres à feu aux débitants d'un arrondissement ; un quatrième de payer les dépenses d'un département, etc. Les opérations qui rentrent dans la spécialité des comptables sont ce qu'on appelle les *opérations budgétaires ;* les autres portent la dénomination d'*opérations de trésorerie :* elles comprennent notamment les recettes et dépenses effectuées par un comptable pour le compte d'un autre, les mouvements de fonds d'une caisse publique à une autre, les opérations concernant des services spéciaux étrangers au budget, les avances pour divers services, etc.

C'est la Cour des comptes qui est appelée à statuer sur les comptabilités de l'État. Toutefois elle ne juge pas directement tous les comptables. Dans les administrations telles que le Trésor, les contributions indirectes, les douanes, les postes et télégraphes où il existe des comptables supérieurs ou principaux, ceux-ci rattachent à leur gestion personnelle les opérations des comptables qui leur sont subordonnés et sont seuls justiciables de la Cour. Dans l'administration de l'enregistrement et des domaines qui n'a pas de comptables principaux, tous les receveurs rendent directement compte de leurs opérations[1] (V. CONTRÔLE DES FINANCES).

Les titulaires d'un emploi de comptable ne sont pas seuls astreints à l'obligation de présenter des comptes. Toute personne qui, sans autorisation légale, s'est ingérée dans le maniement des deniers publics est par ce seul fait constituée comptable, sans préjudice des poursuites qu'elle aurait encourues, par application de l'article 258 du code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques (Projet de nouveau décret, art. 12). Il peut donc y avoir des gestions de fait à côté des gestions légales ; les unes et les autres sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes responsabilités[1]. Toutefois, lorsqu'aucune infidélité ne se révèle à la charge du comptable de fait, le juge peut suppléer, par des considérations d'équité, à l'insuffisance des justifications produites (D. art. 25).

Des ordonnateurs et administrateurs. — Les ordonnateurs délivrent les titres en vertu desquels les comptables acquittent les dépenses publiques[2] ; ils tirent sur les caisses du Trésor, suivant une expression de Mollien, ces lettres de change ministérielles qui s'appellent des ordonnances ou mandats.

C'est au ministre seul qu'il appartient de disposer des crédits ouverts par la loi de finances aux services de son département ; il en dispose soit en ordonnant à un comptable de remettre à un créancier de l'État la somme qui lui est due, soit en déléguant à un fonctionnaire placé sous son autorité le droit de délivrer, jusqu'à concurrence d'une somme déterminée, des ordres de paiement appelés mandats.

Il y a donc des ordonnances de payement et des ordonnances de délégation ; les ministres sont ordonnateurs principaux ; les fonctionnaires qui reçoivent une délégation sur les crédits ministériels portent le nom d'ordonnateurs secondaires.

La responsabilité en matière d'ordonnancement se confond avec la responsabilité politique des ministres. Aucune loi ne détermine la nature de cette responsabilité ni la manière dont elle peut être mise en cause (VOY. CONTRÔLE DES FINANCES).

Il y a toutefois un cas où la responsabilité de l'ordonnateur, se substituant à celle des comptables, devient une responsabilité

1. Lorsqu'il n'existe pas de comptable principal dans un département, les opérations comprises dans les comptes des préposés sont résumées dans un bordereau récapitulatif établi, soit sur les lieux par le directeur du service, soit à Paris par les soins de la comptabilité générale des finances. Ces bordereaux récapitulatifs sont adressés à la Cour des comptes avec les comptes individuels. (D. de 1862, art. 319.)

1. C'est avec raison que le projet de nouveau décret a supprimé l'expression de *gestion occulte* employée par le décret de 1862 (art. 25). Cette expression impliquait l'idée d'un caractère délictueux qui ne se rencontre pas toujours dans les gestions de fait.

2. En Italie, les agents qui établissent les titres de recette sont également appelés ordonnateurs. Chez nous, l'expression ne s'emploie que pour les opérations de dépense.

pécuniaire : c'est celui où il fait usage du droit de réquisition prévu par l'ordonnance de 1822 (art. 15 et 16)[1].

La dénomination d'administrateur n'a pas un sens aussi précis que celui qui s'attache aux mots de comptable ou d'ordonnateur. Il semble que, dans cette expression générale, les règlements aient voulu embrasser tous les agents de l'ordre administratif appelés, soit habituellement, soit éventuellement, à concourir aux faits de recette ou de dépense. Ce sont les administrateurs qui établissent les titres de perception ou les états de produits justificatifs des recettes et, en matière de dépense, ce sont leurs attestations qui justifient de la réalité des services faits : c'est surtout à raison de cette dernière attribution que l'article 15 du décret les rend responsables de l'exactitude des certifications qu'ils délivrent.

Dans certains cas, la responsabilité des administrateurs est garantie par un cautionnement. C'est ce qui a lieu notamment pour les employés supérieurs de l'enregistrement, pour les directeurs, inspecteurs et sous-inspecteurs des douanes, pour les directeurs, sous-directeurs, contrôleurs et commis principaux des contributions indirectes.

La division des attributions, la définition des responsabilités et la détermination des juridictions sont le propre d'un système régulier en matière de finances. « Sous le bâton des autocrates, a écrit M. Cerboni[1], toutes les dispositions disciplinaires se réduisent à couper les mains du trésorier infidèle ou à couler dans sa bouche de l'or fondu. » L'ancien régime ne se contentait pas des juridictions ordinaires. De temps à autre, des procédures spéciales et extraordinaires étaient instituées sous le nom de chambres de justice ou de Grands jours, pour faire rendre gorge aux traitants et aux fonctionnaires les plus élevés de l'Etat. Telle fut, par exemple, la chambre de justice devant laquelle fut traduit Fouquet. D'après ses lettres de nomination, le surintendant « n'était tenu de rendre raison en la Chambre des comptes, ni ailleurs, qu'à la personne du Roy, dont celuy-cy l'avait de sa grâce spéciale, pleine puissance et autorité royale, relevé et dispensé ». Sous Henri IV, on avait songé à aller plus loin encore, s'il faut en croire ce passage d'une lettre de Sully au roi. « Il reste maintenant à sçavoir de Vostre Majesté, si elle entend que l'on face pareilles poursuites contre les chambres des comptes, pour les deniers qui se trouvent avoir été divertis par leur seule autorité, comme l'on a fait contre les cy-devant dits receveurs et trésoriers de France. » Sully ajoute, il est vrai : « Il s'y rencontrera beaucoup plus de difficulté, ayant affaire contre des corps et compagnies souveraines et qui se défendent de leur pouvoir et autorité, et qui n'ont à rendre raison de leurs jugements, lesquels les roys ont remis à leurs consciences[2]. » La dernière procédure extraordinaire en matière de finances fut le jugement des fermiers généraux par le tribunal révolutionnaire.

Des règles de comptabilité bien conçues et dont l'observation est garantie par l'exercice d'un contrôle régulier et permanent ont pour effet de supprimer ces poursuites intermittentes et arbitraires, souvent aussi injustes que la longue tolérance à laquelle elles ont succédé et toujours nuisibles au crédit de l'Etat.

IV. RÈGLES APPLICABLES A L'EXÉCUTION DES SERVICES.

7. Des services auxquels s'applique la comptabilité publique et de leur exécution. — La régie et l'entreprise.

On conçoit sans peine que les règles de comptabilité concernant l'encaissement des recettes publiques et la détermination des droits acquis aux créanciers de l'État dépendent, dans une large mesure, des procédés généraux appliqués soit à la perception des impôts, soit à l'exécution des divers ser-

1. Si, malgré le refus du comptable, le ministre ou l'ordonnateur secondaire qui aurait délivré l'ordonnance ou le mandat, requiert par écrit et *sous sa responsabilité* qu'il soit passé outre au payement, le payeur y procédera sans autre délai, et il annexera à l'ordonnance ou mandat, avec une copie de sa déclaration, l'original de l'acte de réquisition qu'il aura reçu. Il sera tenu d'en rendre compte immédiatement au ministre des finances (art. 15).

Dans les cas d'urgence ou d'insuffisance des crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par les ministres de la guerre et de la marine, les mandats délivrés pour le payement de la solde pourront être acquittés immédiatement sur une réquisition écrite de l'ordonnateur, et sauf imputation sur le premier crédit (art. 16).

C'est Napoléon lui-même qui paraît avoir imaginé ces règles : voici dans quelle circonstance. Marmont avait consacré aux beaux travaux qui ont perpétué en Dalmatie le souvenir de son administration, une somme de 317 000 francs destinée à la solde des troupes. L'empereur, instruit du fait, en conçut un vif mécontentement, qui se traduisit notamment dans ses lettres de Bayonne des 7, 16 et 2[illegible] mai 1808. La dernière de ces lettres, adressée à Mollien, s'exprimait ainsi : « Je désire fort que vous renouveliez les ordres les plus positifs en Dalmatie et à Corfou, pour que les payeurs ne payent rien sans ordonnances des ministres... En Dalmatie, lorsque le général en chef demandera des fonds au payeur sans ordonnances, ce dernier ne doit s'y prêter que lorsque le général en chef et l'ordonnateur, dans un cas d'extrême urgence, déclarent par écrit qu'ils se rendent responsables de la somme. Cette déclaration, sans laquelle le payeur refusera de remettre aucuns fonds, s'appellera *violation de caisse*; et sous la responsabilité du payeur, vingt-quatre heures après qu'il aurait déféré à cette réquisition, il vous expédiera un courrier pour vous prévenir... »

1. *Op. cit.*

2. Sully, *Petite bibliothèque économique*. Paris, Guillaumin, p. 62.

vices dont la dépense est à la charge de l'État. A son tour, l'application des revenus publics aux dépenses de l'État et l'approvisionnement des fonds en vue du paiement de ces dépenses constituent un vaste service, appelé trésorerie, qui peut être organisé d'après des principes très différents et dont la réglementation, au moins en France, se rattache directement à la comptabilité publique.

L'étude de l'exécution des services fait donc nécessairement partie d'un travail d'ensemble sur la comptabilité publique, et c'est avec raison que les projets de refonte du décret de 1862 consacrent à cet objet un chapitre spécial, limité, il est vrai, à un certain nombre de dispositions enlevées du chapitre sur la liquidation des dépenses. Cette étude rentre directement dans le domaine de la science économique : celle-ci, en effet, ne se contente pas de définir, d'une manière générale, le rôle de l'État; se plaçant au point de vue du développement de la richesse générale, il ne saurait lui être indifférent que l'État exerce toutes ses attributions par lui-même ou qu'il fasse participer l'initiative privée et le travail libre à l'exercice de quelques-unes des fonctions qui lui sont attribuées (V. FORTUNE DE L'ÉTAT).

L'histoire des services publics en France se résume en un duel, qui est encore bien loin d'être terminé, entre deux systèmes opposés : la *régie* qui réserve à l'action directe de l'État l'exécution des travaux et la confection des objets nécessaires aux besoins communs; et l'*entreprise* qui tend à faire de l'État un consommateur ou un exploitant ordinaire acquérant à prix d'argent de chaque industrie particulière le concours qu'elle est en mesure de lui prêter.

Cet historique, qui n'a jamais été fait d'une manière complète, ne saurait, malgré l'intérêt qui s'y attache, trouver ici sa place. Nous nous bornerons à quelques indications très sommaires auxquelles nous rattacherons l'exposé des principales règles d'exécution édictées par la comptabilité publique.

8. Perception des revenus publics. — Les fermiers généraux et les collecteurs de l'ancien régime. — Comptables préposés aux recouvrements; leurs obligations. — Droit constaté et au comptant.

Sous l'ancienne monarchie, le système de l'entreprise régissait jusqu'à la perception des revenus publics; on peut dire qu'il s'étendait à tous les impôts; mais c'est en matière de taxes indirectes qu'il était le plus rigoureusement appliqué.

A l'origine, on affermait en détail le droit de percevoir chacune de ces taxes dans une région déterminée; mais les abus et les mécomptes qui résultaient de ce fractionnement amenèrent successivement le groupement de toutes les concessions particulières et, à partir de Colbert, une société financière désignée sous le nom de Ferme Générale du Roi et composée de soixante associés principaux fut chargée d'opérer à forfait, dans toute l'étendue du royaume, le recouvrement de la plupart des impôts indirects. Les baux étaient conclus pour six ans et leurs conditions variaient sensiblement d'une période à l'autre : les derniers, en stipulant le partage des bénéfices entre l'État et les fermiers, substituaient en quelque sorte le système de la régie intéressée à celui de la ferme proprement dite.

Les fermiers généraux ne méritaient certainement pas tous les reproches qui leur ont été adressés. La fastueuse nullité de quelques-uns ne doit pas faire oublier les services rendus par les autres. Lavoisier plaide devant l'histoire, comme il a vainement essayé de le faire devant le tribunal révolutionnaire, la cause de la corporation dont il a été la gloire (V. LAVOISIER). Un grand nombre des procédés imaginés par la ferme générale pour assurer l'exacte constatation des droits sont encore en usage de nos jours et on a pu dire avec vérité que, lors du rétablissement des contributions indirectes, le directeur général, assisté de son conseil d'administration, n'a eu « qu'à remettre sur ses pieds la table autour de laquelle siégeaient les fermiers généraux[1] ».

Ce mode de perception n'en avait pas moins un vice radical; il modifiait, aux yeux du contribuable, le caractère de l'impôt; ce n'était pas au nom des intérêts supérieurs de la nation, mais au nom d'intérêts privés, que les agents de recouvrement réclamaient, de gré ou de force, le paiement des taxes; et il semblait que les sacrifices imposés à la masse des travailleurs servissent uniquement à entretenir le luxe de quelques riches traitants. Il n'y avait là sans doute qu'une apparence,

1. Léon Say, *Le budget devant les Chambres françaises* (*Revue des Deux-Mondes* du 15 janvier 1886).

On trouvera d'intéressants détails sur la ferme générale dans le premier volume des Mémoires de Mollien, ainsi que dans l'ouvrage de M. Adrien Delahante : *Une famille de finance au* XVIIIe siècle. Paris, Hetzel, 1880. En lisant les nombreux documents cités dans ce dernier ouvrage, on est frappé de la similitude des termes employés par les anciens fermiers et par leurs employés avec ceux qui sont encore usités dans le langage des contributions indirectes.

Lorsque Turgot arriva au ministère, le bail de la ferme générale arrivait à échéance. Il proposa simplement de le renouveler, en se bornant à supprimer quelques abus plus nuisibles aux fermiers qu'à l'État et au public. Les raisons qui ont déterminé le grand réformateur à adopter cette solution timide sont développées dans un Mémoire au Roi, daté du 11 septembre 1[illegible].

mais elle suffisait pour faire condamner le système[1].

Nous avons eu depuis la Révolution un nouvel exemple de taxe affermée, lorsqu'en 1873 le monopole des allumettes chimiques a été concédé à une Compagnie privée. Ce mode d'exploitation qui ne participait que bien faiblement des inconvénients attachés au système de la ferme, a fait place, depuis le 1er janvier 1890, au régime de la fabrication et de la vente directe par l'État.

Quant aux impôts directs, l'ancien régime en confiait la perception, en principe, à des officiers nommés par le roi : des receveurs généraux étaient établis dans chaque généralité et des receveurs particuliers dans chaque élection. Ces charges étaient vénales et chacune d'elles était pourvue de deux titulaires qui alternaient d'année en année. La rémunération de ces agents se composait de l'intérêt à 5 p. 100 de la finance de leur office et de taxations sur le montant des impositions[2]; mais la principale source de leurs bénéfices consistait dans la faculté d'employer à leur profit les produits de l'impôt jusqu'à l'époque où ils devaient les appliquer au paiement des dépenses publiques. Ce privilège établissait une certaine analogie entre la situation des comptables royaux préposés au recouvrement des impôts directs et celle des fermiers, concessionnaires des taxes indirectes.

Au-dessous des receveurs particuliers, c'étaient les contribuables eux-mêmes qui, dans chaque paroisse, étaient désignés à tour de rôle, sous le nom de collecteurs, pour asseoir et recouvrer l'impôt direct. Ce système, qui donnait naissance aux plus criantes injustices, a été flétri en termes éloquents par l'abbé de Saint-Pierre et par Boisguilbert. Mais les souffrances qu'infligeaient les collecteurs n'avaient d'égales que celles qu'ils éprouvaient eux-mêmes. Un principe absolu voulait qu'en fait de tailles il n'existât jamais de non-valeurs au préjudice du roi. Le collecteur était responsable sur sa personne et sur ses biens du recouvrement intégral des taxes.

« Un collecteur, écrivait Turgot, est un des plus malheureux personnages qu'on puisse imaginer, exposé à tous les instants à se voir traîné en prison, obligé de faire continuellement des avances dont il n'est payé qu'avec lenteur, et à force de poursuites pénibles et coûteuses; il passe deux ou trois ans à courir de porte en porte, et à négliger ses propres affaires; il s'endette et se trouve ordinairement ruiné. Dans les provinces de petite culture, on évalue la collecte d'une paroisse ordinaire à une perte de trois à quatre cents livres[1]. » Turgot avait lui-même indiqué le remède au mal qu'il signalait. Dans une lettre aux curés de la généralité de Limoges, en date du 23 octobre 1762, il s'exprimait ainsi : « On a pris, dans quelques généralités, un parti..... qui concilie le soulagement du peuple avec la facilité des recouvrements : c'est de nommer d'office des préposés perpétuels; on leur donne un arrondissement composé de plusieurs paroisses; cet arrondissement est assez borné pour qu'un homme seul puisse veiller par lui-même au recouvrement avec l'assiduité nécessaire, mais en même temps assez étendu pour que les sommes à recouvrer puissent, à raison de quatre deniers pour livre, présenter un profit capable d'engager des particuliers intelligents et solvables à se charger de cet emploi de leur plein gré. »

La Révolution n'adopta pas immédiatement la réforme indiquée par Turgot : la loi du 1er décembre 1790 substitua à la collecte forcée la collecte « à la moins dite »; la perception des impôts directs était mise en adjudication. C'est seulement par une loi du 15 ventôse an XII que les percepteurs des contributions directes ont été mis à la nomi-

1. Montesquieu a tracé un saisissant parallèle de la régie et de la ferme (*Esprit des lois*, liv. XIII, ch. XIX). « La régie, dit-il, est l'administration d'un bon père de famille qui lève lui-même avec économie et avec ordre ses revenus.

« Par la régie, le prince est le maître de presser ou de retarder la levée des tributs, ou suivant ses besoins, ou suivant ceux de ses peuples. Par la régie, il épargne à l'État les profits immenses des fermiers qui l'appauvrissent d'une infinité de manières. Par la régie, il épargne au peuple le spectacle des fortunes subites qui l'affligent. Par la régie, *l'argent levé passe par peu de mains; il va directement au prince, et par conséquent revient plus promptement au peuple*. Par la régie, le prince épargne au peuple une infinité de mauvaises lois qu'exige toujours de lui l'avarice importune des fermiers, qui montrent un avantage présent dans des règlements funestes pour l'avenir.

« Comme celui qui a l'argent est toujours le maître de l'autre, le traitant se rend despotique sur le prince même : il n'est pas législateur, mais il le force à donner des lois.

« J'avoue qu'il est quelquefois utile de commencer par donner à ferme un droit nouvellement établi. Il y a un art et des inventions pour prévenir les fraudes, que l'intérêt des fermiers leur suggère et que les régisseurs n'auraient su imaginer; or, le système de la levée étant une fois fait par le fermier, on peut avec succès établir la régie. En Angleterre, l'administration de l'accise et du revenu des postes, telle qu'elle est aujourd'hui, a été empruntée des fermiers. »

2. La finance d'un office était la somme versée au roi pour en obtenir la concession.

Un édit d'octobre 1781 fixait à 3 deniers par livre le montant des taxations allouées aux receveurs généraux sur les diverses natures d'imposition.

Quant aux taxations des receveurs particuliers, un édit de janvier 1782 les fixait à 3 deniers par livre sur les tailles et à 2 deniers sur les vingtièmes, ainsi que sur le sou pour livre du premier vingtième.

1. Observations sur le projet d'édit proposé par Bertin. V. R. Stourm, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, t. I, p. 90 et suiv., p. 157 et 158, p. 179 et 180.

nation du gouvernement (art. 9 et suiv.).

Il faut songer aux abus de la ferme générale, en même temps qu'aux maux de la collecte, pour comprendre la portée de cette règle générale édictée par l'art. 36 du décret de 1862. « La perception des deniers de l'État ne peut être effectuée que par un comptable du Trésor. »

Les obligations des agents de perception sont définies par la nature même de leurs fonctions; elles sont de deux natures, les unes vis-à-vis du Trésor, les autres vis-à-vis des contribuables.

Leur premier devoir est d'assurer l'exacte rentrée de tous les revenus de l'État et on sait qu'ils sont responsables du recouvrement des droits dont la perception leur est confiée; ils sont même tenus, dans certains cas, d'avancer de leurs deniers personnels le montant des cotisations non perçues. Au 30 novembre de chaque année, les trésoriers généraux et receveurs des finances versent les sommes qui n'ont pas été recouvrées sur les rôles des contributions directes de l'année précédente; la même obligation est imposée aux percepteurs, à l'expiration de la troisième année à compter de l'ouverture de l'exercice. Les uns et les autres sont alors subrogés aux droits du Trésor.

Mais, si les receveurs et percepteurs ont l'obligation de recouvrer tout ce qui est dû, ils ont aussi celle de ne recouvrer que ce qui est dû; de là cette règle générale : la perception des deniers de l'État ne peut être effectuée qu'en vertu d'un titre légalement établi. (Projet de 1888, art. 54.) Comme, en même temps, ils ne doivent pas réclamer à nouveau les impôts déjà payés, ils sont tenus :

1° D'émarger en toutes lettres, au rôle, état de produit, ou autre titre légal, le montant de la somme reçue et la date du recouvrement;

2° De donner quittance à la partie versante.

Ces deux prescriptions avaient été déjà établies par Turgot dans une lettre circulaire aux curés de la généralité de Limoges, en date du 14 janvier 1770. « Je sais, disait-il, que plusieurs des collecteurs sont dans l'usage de n'écrire les reçus à compte qu'à la fin du rôle; mais il vaut beaucoup mieux qu'ils soient écrits à la marge de la cote du contribuable et j'ai fait laisser exprès une très grande marge dans les rôles... Quelques-uns de MM. les curés m'ont fait part de différentes levées de droits qui se font dans les campagnes à différents titres et qui ne regardent point les impositions ordinaires... Le vrai moyen de découvrir ces exactions et d'en arrêter le cours est de bien avertir les paysans de ne jamais donner d'argent à ces sortes de gens sans se faire donner une quittance. Si celui qui exige cet argent ne veut pas donner de quittance, c'est une preuve qu'il demande ce qui ne lui est pas dû. »

Il faut que les quittances remises aux contribuables puissent être, au besoin, rapprochées des écritures des receveurs; à cet effet, elles doivent être détachées d'un registre à souche. Cette règle reçoit cependant quelques exceptions dont les principales concernent :

Les recettes opérées par les préposés de l'enregistrement et du timbre, dont les quittances sont apposées, aux termes des lois, sur les actes mêmes;

Le produit de la vente des papiers timbrés et timbres mobiles, des timbres et vignettes des administrations des contributions indirectes et des douanes, des timbres-poste, cartes postales et cartes télégrammes et en général de toutes formules et figurines dont la débite ne constitue qu'un échange de valeurs [1];

Les encaissements opérés par les comptables chargés de la centralisation des produits.

On reviendra plus loin sur cette dernière exception.

Enfin, il est nécessaire que le contrôle des perceptions puisse s'opérer facilement. Ici une distinction est nécessaire. Tantôt l'impôt constitue, au profit de l'État, une créance dont le montant est liquidé à l'avance par des agents administratifs et dont le recouvrement est ensuite confié aux comptables; dans ce cas, il y a ce qu'on appelle un droit *constaté* et la recette inscrite sur les livres du comptable est contrôlée par le titre de perception émanant d'un agent étranger. Tantôt au contraire, la perception a lieu au moment même où le fait soumis à l'impôt parvient à la connaissance du fisc, représenté par le comptable; le droit est alors perçu *au comptant* et sa justification se trouve, soit dans la déclaration du contribuable, soit dans le fait

1. Ce paragraphe, comme le précédent, est emprunté au projet de 1888 (art. [illegible]). Il y a lieu d'observer que les procédés en usage chez les receveurs des postes, en ce qui concerne les timbres et cartes postales, sont différents de ceux que suivent les receveurs de l'enregistrement pour les papiers timbrés. Les premiers font recette de la valeur des timbres-poste, au moment même où ils les reçoivent de l'atelier général et comprennent leur valeur dans leur encaisse. Les autres, au contraire, ne font recette qu'au moment de la débite, c'est-à-dire de la vente au public; jusque-là, ils doivent représenter *matériellement* les produits reçus du garde-magasin departemental. L'emploi de l'un ou de l'autre systeme n'est pas indifférent. Avec le procéde qu'elle emploie, l'administration des postes [illegible] ment ses produits, en augmentant simplement l'approvisionnement de ses receveurs en timbres et autres valeurs postales.

même qui a donné naissance à la perception, tel que la formalité donnée à un acte soumis à l'enregistrement, ou la livraison d'une valeur déterminée de timbres-poste ou de papiers timbrés.

9. Des dépenses publiques. — Les dépenses de l'armée et leurs régimes successifs. — L'adjudication publique, avantages et inconvénients. — Devoirs du comptable en matière de dépenses. — Répartition des crédits par articles. — Distribution mensuelle des fonds et visa des ordonnances. — Liquidation, ordonnancement et payement. — Nécessité d'un contrôle sur l'engagement des dépenses.

C'est surtout dans les services de dépenses, c'est-à-dire dans ceux qui constituent des charges pour l'État, que les deux systèmes de la régie et de l'entreprise ont été et sont encore en lutte. La plus importante des administrations, celle de l'armée, fournit, à cet égard, des exemples instructifs.

Jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle, la vénalité des grades, cette « gangrène qui, suivant l'expression de Saint-Simon, rongeait tous les ordres et toutes les parties de l'Etat », a eu pour corollaire le singulier régime que Choiseul a caractérisé sous le nom de *compagnie-ferme*. Le capitaine, moyennant une somme fixe, pourvoyait au recrutement, à la nourriture et à l'habillement des hommes. On sait quels abus engendra ce système. Les officiers qui avaient acheté leur charge n'étaient pas remboursés quand le roi licenciait leur compagnie ou leur régiment. En prévision de la perte de leur argent et pour s'indemniser, ils gardaient la plus grande partie des sommes qui leur étaient remises pour la solde et l'entretien des troupes. Le soldat, réduit à la dernière misère, désertait ou volait. On le pendait s'il était pris[1].

Richelieu et Louvois[2] avaient essayé de mettre un terme à ces scandales. Leurs réformes ne leur avaient pas survécu. Ce fut Choiseul qui, en 1762, fit décider que toutes les troupes seraient entretenues par le roi, que chaque corps pourvoirait à ses besoins et rendrait compte au ministre de l'emploi des sommes qu'il aurait reçues. Cette mesure fut complétée, sous le ministère de Saint-Germain, par l'ordonnance du 25 mars 1776 qui abolit la vénalité des grades.

Le service de l'habillement a successivement passé par plusieurs régimes. D'Argenson avait créé, en 1747, une régie centrale; une ordonnance de 1788 confia aux corps de troupes le soin de confectionner les effets avec des draps fournis par l'État. A partir de 1859, l'industrie privée fut appelée à prêter son concours et de cette époque date le système des grands ateliers de confection contre lesquels une certaine réaction semble se produire aujourd'hui.

Pour assurer la subsistance des armées en campagne, l'État a souvent traité, au début des opérations, avec des fournisseurs ou munitionnaires[1]. Les grands administrateurs militaires, Richelieu, Louvois et Napoléon ont toujours préféré à ce système celui des approvisionnements constitués dès le temps de paix par les officiers d'administration et conservés dans les magasins de l'État : c'est ce dernier système qui a fini par prévaloir.

A l'inverse, la fabrication du matériel d'artillerie, autrefois centralisée dans les fonderies de l'État, emprunte aujourd'hui le concours des grands établissements métallurgiques.

La marine, de son côté, fait construire par les chantiers de l'industrie privée une partie de son matériel naval; elle fait même des commandes à l'étranger.

De cet ensemble de faits divergents et presque contradictoires il est difficile de dégager une loi ou même une tendance générale. Si l'on ne s'en rapportait qu'à l'évolution naturelle des faits, il semblerait que le système de l'entreprise dût, sur presque tous les terrains, se substituer peu à peu à celui de la régie. A mesure que les services publics s'étendent et se compliquent, il devient plus difficile à l'administration de pourvoir à leurs besoins à l'aide de ses seules forces; en même temps, les progrès accomplis par l'industrie et les facilités acquises par le commerce réduisent de jour en jour le nombre des ouvrages que l'État est obligé d'entreprendre lui-même dans l'intérêt de leur bonne exécution. Mais le courant des idées vient souvent contrarier le développement logique des faits. A une époque où l'action directe de l'Etat devient à la fois plus

1. L. Dussieux, *L'armée en France*, t. II, *passim*. V. également C. Rousset, *Histoire de Louvois*, t. I, chap. III. Le colonel était capitaine d'une compagnie et cette compagnie lui rapportait plus que son régiment.

2. Louvois lui-même, moins heureux que Richelieu, n'osa pas remettre en vigueur l'ordonnance de [illegible] qui enlevait le paiement de la solde aux titulaires des compagnies pour le confier à des payeurs institués auprès de chaque régiment.

1. Le système de la fourniture aux armées, qui fut l'origine de fortunes si considérables et si rapides, a été abandonné depuis la fameuse affaire des marchés Ouvrard conclus au moment de l'expédition d'Espagne de 1823. Grâce à l'activité d'Ouvrard, l'armée n'avait manqué de rien; mais les bénéfices réalisés par le munitionnaire fournirent à l'opposition, qui avait combattu avec violence l'idée de l'expédition, l'occasion d'un nouveau déchaînement. La Cour des Pairs, saisie de l'affaire, déclara qu'il n'y avait pas lieu à poursuivre les hauts personnages traduits devant elle. Ouvrard, resté seul prévenu, fut acquitté en police correctionnelle; mais le maréchal Victor dut quitter le ministère. (V. général Thoumas, *Les transformations de l'armée française*. Paris, Berger-Levrault, 1887.)

difficile et moins nécessaire, les efforts d'une certaine école cherchent à l'étendre de plus en plus; et il arrive parfois que le système de la régie est préféré, sans une évidente nécessité, au régime plus libéral de l'entreprise.

Si l'on jugeait de l'état actuel des choses par les dispositions du décret de 1862, on pourrait croire que l'entreprise est la règle, et la régie l'exception. Les services exécutés en régie ne sont guère l'objet que d'un seul article autorisant les agents spéciaux de ces services à recevoir des avances de fonds qui ne peuvent excéder 20,000 francs et dont il doit être justifié dans le délai maximum d'un mois (art. 94). Au contraire, un paragraphe entier, dont les dispositions, empruntées à l'ordonnance du 4 décembre 1836, ont été modifiées par le décret du 18 novembre 1882, est consacré aux marchés passés au nom de l'État avec des entrepreneurs ou fournisseurs. La règle générale est que ces marchés doivent être faits avec concurrence et publicité, et cette règle n'admet qu'un petit nombre d'exceptions spécialement déterminées.

Le procédé de l'adjudication publique n'échappe pas complètement à la critique. Un écrivain compétent lui reconnaît « de graves inconvénients dont les deux principaux sont contradictoires : quelquefois les fournisseurs s'entendent entre eux, moyennant un partage de bénéfices, pour surélever les prix ; d'autres fois, le désir de l'emporter quand même sur les autres concurrents conduit certains fournisseurs à proposer des rabais exagérés ; et alors, si l'on est sévère à leur égard autant qu'on doit l'être, ils se ruinent et la fourniture est compromise; ou bien, si l'on n'exerce pas sur eux une surveillance suffisante, l'État est trompé[1]. » Ces inconvénients sont réels. Néanmoins l'adjudication publique présente, au moins théoriquement, plus de garanties que le marché de gré à gré et l'écrivain lui-même dont l'opinion vient d'être citée juge cette méthode « indispensable pour couvrir la responsabilité des agents administratifs ». Nous tenons avant tout, en France, à ce que les deniers publics soient mis à l'abri de toute malversation, à ce que les fonctionnaires ne puissent être ni tentés, ni soupçonnés. Cette idée prend sa source dans un sentiment trop honorable pour qu'il soit permis de la dédaigner.

1. Général Thoumas, *op. cit.*, t. II, p. 24. L'auteur cite à l'appui de sa théorie l'exemple suivant : « Nous avons vu, au ministère de la guerre, dans un moment où il s'agissait de faire un grand approvisionnement de [illegible], refuser les offres d'une maison qui demandait à traiter pour un nombre considérable de [illegible] à 18 francs. On fut forcé de recourir à l'adjudication publique et le même [illegible] fut payé 22 francs. [illegible]

En même temps qu'il réglemente les marchés passés avec les particuliers, le décret de 1862 prohibe, en principe, le système des allocations moyennant lesquelles des fonctionnaires se chargent à forfait des frais de certains services : « Aucun paiement, dit l'article 10, ne peut être effectué qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait. » Cette règle reçoit toutefois quelques exceptions. Par exemple, les directeurs des contributions directes sont chargés, moyennant un tarif déterminé, de faire confectionner les rôles et les avertissements de certaines taxes. Les dépenses de bureaux des préfectures et sous-préfectures sont mises à la charge des fonds d'abonnement alloués aux préfets et sous-préfets. Enfin dans l'étude que nous ferons du service de la Trésorerie, nous trouverons une application encore plus saisissante de ce système.

Les règles applicables à l'acquittement des dépenses publiques offrent une assez grande analogie avec celles qui régissent la perception des revenus.

Des comptables responsables sont préposés à la réalisation des paiements, comme à celle des recouvrements (D. art. 14). Et de même que le receveur, l'agent chargé des paiements a des devoirs à remplir à la fois vis-à-vis du public et vis-à-vis du Trésor.

Dans l'intérêt du public, comme dans celui du crédit de l'État, il faut qu'il paie exactement tout ce qui est dû. Il semblerait que cette règle n'eût pas besoin d'être formulée. Il s'en faut cependant qu'elle ait toujours été observée. Lorsque les caisses publiques n'étaient pas pourvues de ressources égales aux dépenses assignées sur elles, les agents croyaient faire preuve d'habileté et de zèle en cherchant souvent à masquer l'impuissance de payer par les divers prétextes d'ajournement qu'ils pouvaient tirer des formes. Mollien, après avoir introduit la régularité dans le service du Trésor, s'attacha à détruire cette fâcheuse habitude ; dans ses Mémoires, il revient souvent sur cette idée que les fonds approvisionnés pour le paiement d'une dette de l'État sont devenus une propriété particulière et que pour se montrer bon dépositaire des deniers publics il ne fallait assurément pas devenir rétentionnaire des deniers particuliers. « Il ne serait pas juste sans doute, dit-il, d'étendre sur un agent payeur qui, par un faux scrupule ou par une application trop rigoureuse des formes, diffère les paiements et retient captifs dans ses mains les fonds que leur légitime propriétaire réclame, le reproche qu'encourt l'agent des recettes qui détourne, pour son usage, le

produit des taxes publiques qu'il a recouvrées. Mais, s'il y a quelque différence dans la moralité de ces deux actes, il n'y en a aucune dans l'effet. L'un et l'autre ont abusé de la propriété d'autrui. » Cette doctrine a aujourd'hui pénétré dans les mœurs administratives de tous les pays civilisés. En France, les comptables ne doivent suspendre le paiement des dépenses que dans des cas rigoureusement limités qui sont :

1° L'absence ou l'insuffisance de crédit;

2° L'existence d'oppositions dûment justifiées;

3° L'impossibilité pour le créancier de donner une quittance valable.

En dehors de ces circonstances, aucun refus de paiement ne peut avoir lieu que pour cause d'omission ou d'irrégularité dans les pièces justificatives (Projet de 1888, art. 96).

Nous sommes ainsi amené à l'examen des règles prescrites dans l'intérêt du Trésor. Deux conditions sont nécessaires pour qu'une dépense puisse être acquittée. Il faut, en premier lieu, qu'elle ait pour objet de payer une dette de l'État, qu'elle soit, en d'autres termes, la représentation d'un service reçu par lui. Il faut, en outre, qu'elle soit comprise dans les prévisions du budget, c'est-à-dire qu'elle rentre dans les limites d'un crédit légalement ouvert [1].

Nous allons suivre la série des opérations qui s'accomplissent depuis le moment où le budget acquiert force de loi jusqu'au moment où une dépense prévue et autorisée par lui est soldée par un agent du Trésor. Cet exposé montrera comment chacun des agents qui concourent à l'acquittement d'une dépense devient, dans la limite de ses attributions, l'exécuteur et, en quelque sorte, le dépositaire de la volonté nationale.

C'est au gouvernement, représenté par les ministres, que les Chambres accordent les crédits nécessaires à l'exécution des services publics. Aux ministres seuls appartient, comme on le sait déjà, la disposition de ces crédits.

Leur premier devoir est de préciser les prévisions de la loi de finances et de substituer à la spécialité législative une spécialité administrative plus détaillée : avant de faire aucune disposition sur les crédits ouverts pour chaque exercice, ils répartissent entre les divers articles de leur budget les crédits qui leur ont été alloués par chapitre (D. art. 60).

Cette opération une fois faite, le ministre des finances entre en scène : aux termes de l'ordonnance de 1822, il pourvoit à ce que toute ordonnance et mandat de paiement, qui n'excèderont pas la limite du crédit sur lequel ils doivent être imputés, soient acquittés dans les délais et dans les lieux déterminées par l'ordonnateur (art. 14).

« Tout paiement, dit Mollien, exige le concours de deux ministres, de celui qui l'ordonne et de celui qui a dû préparer les moyens de paiement; ainsi tout emploi de deniers publics se trouve nécessairement soumis à deux comptabilités contradictoires... Comme, en tolérant toute facilité abusive de la part du ministère ordonnateur, le ministère des paiements se donnerait le double désavantage d'aggraver ses charges et de se compromettre devant la loi du budget, c'est dans la responsabilité même du second que le premier trouve un surcroît de sauvegarde pour la sienne. »

Ce principe est formellement consacré par la loi du 25 mars 1817.

Les ministres ne peuvent, *sous leur responsabilité*, dépenser au delà des crédits qui lui sont ouverts (art. 151). Le ministre des finances ne peut, *sous la même responsabilité*, autoriser les paiements excédants... (art. 152).

C'est donc au ministre des finances qu'il appartient, d'après la situation de chaque budget ministériel, d'après les moyens dont dispose le Trésor, d'après l'évaluation des recouvrements, de régler périodiquement les sommes dont les services ministériels pourront disposer dans un délai déterminé. Ce délai est aujourd'hui fixé à un mois [1]. Chaque mois, dit l'ordonnance de 1822 (art. 6), notre ministre des finances nous proposera, d'après les demandes des autres ministres, la distribution des fonds dont ils pourront disposer dans le mois suivant.

Mollien avait eu un moment la pensée de supprimer cette opération et de mettre régulièrement chaque mois à la disposition des ministres le douzième de leur budget. « Vos calculs sont bons, lui répondit Napoléon, mais vos raisonnements vous trompent; remarquez que, si je cédais aux derniers, je vous enlèverais la plus belle attribution de

1. L'ordonnance de 1822, dans son art. 10, avait déjà admis une première exception à cette règle en ce qui concerne la solde des troupes (V. *supra*). Une seconde exception a été consacrée en matière d'approvisionnements, par le décret du 3 avril 1876. Elle est ainsi formulée par le projet de 1888 (art. 69) :

« Les ministres de la guerre et de la marine sont autorisés à imputer par anticipation sur le budget de l'exercice à venir, dans les quatre mois qui précèdent son ouverture le paiement de tout ou partie des [illegible] pour le service des subsistances militaires et maritimes. — Le montant de ces imputations ne doit pas excéder, par chapitre, le quart du crédit inscrit au projet de budget. »

1. Sous l'Empire, toutes les fois que les ressources de la trésorerie étaient précaires, les prévisions ne pouvaient s'étendre à une période aussi longue et la distribution des fonds s'opérait par [illegible] (Mémoires du duc de Gaëte, t. I, p. [illegible]).

votre ministère, celle qui vous rend, par le fait, le contrôleur général des finances; car c'est en préparant chaque mois les éléments de la distribution des fonds, que vous passez en revue les actes de chaque ministère, que vous leur rappelez les limites dont ils sont toujours disposés à s'écarter. »

Le ministre des finances ne se borne pas à arrêter la distribution des fonds; il veille à ce que ses autorisations ne soient pas dépassées : aucune ordonnance ne peut être mise en paiement que si elle a été admise et visée par lui. Ce visa, qui constitue en quelque sorte l'acceptation par le ministre des finances de la lettre de change tirée par son collègue, n'est accordé que si l'ordonnance porte sur un crédit régulièrement ouvert et si elle se renferme dans la limite des distributions mensuelles [1].

Pour faciliter l'exercice de ce contrôle, chaque ordonnance énonce le ministère, l'exercice, le chapitre et, s'il y a lieu, l'article et le paragraphe auxquels la dépense s'applique.

Les ordonnances dûment visées ou des extraits destinés à en tenir lieu et également visés sont adressés aux comptables chargés du paiement. Ceux-ci, en s'assurant de l'existence du visa, reconnaissent si la dépense rentre dans les limites tracées par le budget.

Quant à la justification du service fait, elle est le résultat d'une opération antérieure à l'ordonnancement, qui s'appelle la liquidation et qui est l'œuvre du ministre ordonnateur ou de ses délégués. Les titres de chaque liquidation doivent offrir la preuve des droits acquis aux créanciers de l'État. Ils consistent dans des pièces justificatives qui sont jointes par les ministres aux ordonnances directes qu'ils délivrent et par les ordonnateurs secondaires aux bordereaux d'émission de mandats qu'ils adressent aux payeurs. Elle sont retenues par ces agents, qui doivent procéder immédiatement à leur vérification et qui s'assurent ainsi que la dépense a bien pour objet le remboursement d'un service rendu à l'État ou d'une dette contractée par lui.

A l'exception des frais de régie, de perception et d'exploitation des revenus publics qui sont acquittés par les receveurs des régies financières, le paiement des dépenses publiques incombe : à Paris, au caissier central du Trésor et au payeur central de la dette publique; dans les départements, aux trésoriers-payeurs généraux (D. art. 308, 352 et 365).

Les receveurs des finances et les percepteurs sous leurs ordres doivent faire, sur les fonds de leurs recettes, tous les paiements pour lesquelles leur concours est jugé nécessaire. Les autres receveurs des revenus publics peuvent être appelés à concourir, de la même manière, au paiement des dépenses pour le compte du trésorier général (D. art. 354). Dans ces divers cas, le *vu bon à payer* apposé par le trésorier général sur l'extrait d'ordonnance ou sur le mandat, et la quittance régulière de la partie prenante suffisent pour dégager la responsabilité du comptable qui a effectué le paiement (D. art. 355 et 356).

La quittance à fournir par la partie prenante doit toujours être donnée sur l'extrait d'ordonnance ou sur le mandat; elle ne peut contenir ni restrictions ni réserves; elle doit être datée et signée, devant l'agent de la dépense, au moment même du paiement.

On voit quelles garanties sont prises pour qu'aucun paiement ne soit fait à un autre qu'un créancier de l'État et pour que les dépenses n'excèdent pas les crédits accordés par les Chambres. Ces garanties sont-elles suffisantes pour protéger l'équilibre budgétaire contre les entraînements possibles des services ministériels ? Il est permis d'en douter. Lorsqu'un ministre liquide une dépense, il vérifie la note à payer; mais la dette existe et le créancier attend son paiement. « Il n'y a pas d'économie, a dit M. Léon Say, si on n'agit pas sur les causes de la dépense. » Et, anticipant un peu sur l'avenir, le même auteur ajoute : « Les ouvertures de crédit par les Chambres n'ont pas pour but d'autoriser les paiements... Si elles donnent une autorisation, c'est celle d'engager les dépenses [1]. » De son côté, M. Cerboni considère que la question des engagements passifs est peut-être la plus importante de toutes celles que soulève la comptabilité de l'État. « Car, dit-il, c'est de la solution qu'on lui donne que dépendent le maintien de la dépense dans les limites prévues par le budget ou les dépassements de crédits... Une fois une dépense engagée, il faut la solder *per fas et nefas* [2]. » Cette question, qui fut toujours une « plaie vive » pour l'Italie, a fait l'objet d'un projet de loi déposé par M. Magliani, ministre des finances, le 2 février 1888. En France, elle était nettement posée dans les deux projets élaborés par

1. [illegible]

1. [illegible]

2. [illegible]

l'administration[1] et dont il a été question plus haut (v. n° 3). On sait quel a été le sort des projets français; le projet italien n'a pas été plus heureux; il attend encore la sanction du vote législatif.

Dans la pratique actuelle, les dépenses sont engagées, dans chaque département ministériel, sur la simple proposition des services administratifs et sans avis préalable du service de la comptabilité. Au moment où il met une dette à la charge de l'État, le ministre responsable devant les Chambres ne sait pas lui-même s'il observe ou s'il dépasse les limites de son budget. Il est inutile d'insister sur ce qu'un tel système offre de défectueux.

Cette absence de contrôle devient un véritable danger, surtout à une époque où les dépenses publiques tendent à revêtir un caractère nouveau. Il arrive fréquemment de nos jours que l'État, au lieu d'entreprendre lui-même certains travaux dont il a reconnu l'utilité, les fait exécuter par les départements, les communes, les chambres de commerce ou les compagnies de chemins de fer, en s'engageant à rembourser, sous forme d'annuités, tout ou partie du capital dépensé. Les traités qui sont passés par les ministres avec ces divers intermédiaires mettent à la charge de l'État, pour une longue période, des dépenses qui se représentent d'année en année.

Le remède est facile à trouver et le projet italien l'indique[2] : il faut que les actes portant engagement de dépenses soient contradictoirement enregistrés par la comptabilité centrale de chaque ministère et par l'administration des finances; que celle-ci soit chargée de les examiner et de les viser; enfin qu'aucune ordonnance ne puisse être admise au paiement si elle n'est reconnue pas être l'exécution d'un acte précédemment enregistré et visé.

Tant que les engagements ministériels échapperont à toute constatation comme à toute surveillance, non seulement il y aura à compter avec les surprises des crédits supplémentaires; il faudra encore désespérer de maintenir les crédits ordinaires à un niveau normal.

10. De la trésorerie. — Centralisation des recettes en vue de leur application aux dépenses; diverses conceptions du Trésor public. — Caisse centrale du Trésor. — Trésoriers-payeurs-généraux; leurs attributions et leurs obligations.

La trésorerie a été définie, par Mollien, l'action qui restitue au pays, par le canal des dépenses publiques, ce que le pays a mis à la disposition du gouvernement par le canal des impôts. « L'*immédiateté* de cette restitution, ajoute-t-il, est le premier des devoirs du gouvernement ». Cette condition est aujourd'hui régulièrement remplie, et, comme l'État ne fait que ce qu'il aurait dû toujours faire, on n'imagine pas sans peine qu'il ait jamais fait autrement. L'histoire est là cependant pour nous édifier à ce sujet.

Sous l'ancien régime, l'application des recettes aux dépenses s'opérait au moyen des assignations, procédé aussi élémentaire que défectueux, qui consistait à mettre à la disposition de chacun des créanciers de l'État une somme à provenir d'un impôt ou revenu déterminé. Les ordonnances de paiement indiquaient le fonds spécial destiné à les acquitter et le trésorier ne pouvait payer qu'autant qu'il avait des valeurs appartenant

1. Voici comment s'expriment les deux projets :

Aucune dépense de l'État ne peut être *engagée* que par le ministre compétent. Aucun service ne peut être *consenti* que sous la responsabilité du ministre et d'après son autorisation, soit que cette autorisation résulte de l'exécution des lois, décrets ou règlements, soit qu'elle fasse l'objet d'une décision spéciale.

« Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux, ni *engager aucune dépense nouvelle* avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un crédit supplémentaire ou extraordinaire ».

Le premier [illegible] il n'y avait plus qu'à en tenter l'application.

2. Conformément au système que nous avons indiqué et qui sera plus amplement expliqué à l'article Contrôle des dépenses, c'est à la Cour des comptes que le projet italien confie le contrôle des engagements de l'État. Nous tenons à citer ici les principales dispositions de ce projet, en faisant observer que pour les adapter à notre système général, il suffirait de remplacer dans le texte les mots : Cour des comptes », par ceux de « Direction générale de la comptabilité publique » ou de « Direction du mouvement des fonds ».

Art. 1. — Les administrations centrales et la Cour des comptes prennent note sur des registres complémentaires de tous les engagements d'où dérive l'obligation de payer, à la charge du budget de l'État, en exécution des lois, règlements, contrats, dispositions et actes administratifs. A cet effet seront présentés à l'enregistrement et au visa de la Cour des comptes, tous les actes donnant naissance aux susdits engagements.

Art. 2. — Ne sont considérés comme obligatoires à la charge de l'exercice que les engagements qui ont [illegible] ment pris par l'administration et qui ont [illegible] liers et enregistrés par la Cour des comptes. Un règlement déterminera, suivant la nature diverse des dépenses, les documents nécessaires à la justification des engagements.

Art. 3. — Il n'y aura pas lieu, de la part de la Cour des comptes, à enregistrer les actes d'engagement, lorsque les dépenses y relatives seront supérieures aux chiffres inscrits dans le chapitre correspondant du budget.

Art. 7. — Les augmentations de dépenses, dont on constaterait la nécessité pour l'achèvement d'un travail ou pour l'exécution d'un service, ne pourront être engagées ou faites et ne pourront être considérées comme matière légale du compte général définitif des finances, postérieurement à l'approbation des états de prévision et du budget rectificatif, si ce n'est en vertu d'une loi spéciale.

— On rappelle qu'en Italie la comptabilité centrale de chaque ministère est rattachée par des liens de subordination à la Direction générale de la comptabilité publique. Les deux questions ont entre elles une certaine connexité (V. Contrôle des dépenses).

a ce fonds. Or, il y avait des fonds excellents et d'autres plus que douteux. En outre, on délivrait souvent, par erreur ou sciemment, des ordonnances trois ou quatre fois supérieures au fonds qui devait les acquitter. On faisait alors ce qui s'appelait une réassignation, c'est-à-dire un nouvel ordre de paiement sur un autre fonds et quelquefois sur un autre exercice. Plus une ordonnance était ancienne, plus il était difficile d'en obtenir le paiement, et il y en avait qui étaient ainsi réassignées cinq ou six fois, toujours sur de mauvais fonds; mais les personnages en faveur trouvaient toujours le secret de se les faire payer [1].

Ces abus étaient le résultat du système qui consistait à spécialiser les recettes, c'est-à-dire à appliquer chacune d'elles en particulier à l'acquittement d'un certain nombre de dépenses. Le remède devait se trouver dans l'adoption du système contraire, d'après lequel l'ensemble des fonds publics ne forme qu'une seule et même masse, composée de toutes les recettes, sans distinction d'origine, et affectée au paiement de toutes les dépenses, sans distinction d'objet.

Cette réforme, déjà tentée par Necker dans un édit du mois de mars 1788 [2], fut réalisée par Gaudin, dès son arrivée au ministère en l'an VIII.

La centralisation des recettes et des dépenses peut s'opérer d'après deux principes différents.

En premier lieu, tous les fonds reçus pour le compte du Trésor dans les départements peuvent être adressés à un caissier général, résidant à Paris, pour être successivement distribués par lui entre les agents chargés de payer les dépenses. Dans ce système, le Trésor est censé à Paris et la centralisation se fait au moyen des valeurs réelles ou représentatives envoyées au caissier général.

L'autre méthode consiste dans l'envoi au Trésor, à des époques périodiques, de la copie des registres tenus par les comptables des départements, contenant la déclaration des recettes et des dépenses qu'ils ont effectuées au nom et d'après les ordres de l'administration. En d'autres termes, les comptables extérieurs sont considérés comme étant les caissiers du Trésor et la centralisation se fait par un bureau de comptabilité qui forme l'état général des recettes et des dépenses, après s'être assuré que les déclarations consignées dans la copie des registres concordent avec les pièces qui les prouvent. Le Trésor se trouve alors dans toutes les caisses des comptables; il est partout où il y a un recouvrement à faire, partout où il y a une dépense à payer [1].

Ce second système est le seul conforme aux faits. Le premier, qui suppose le Trésor concentré à Paris, repose sur une idée fausse; il ne peut s'établir qu'au moyen de combinaisons plus ou moins artificielles, se soutenir qu'à l'aide de valeurs et de pièces fictives. C'était néanmoins celui qui avait prévalu dans l'édit de 1788 et comme la réorganisation de l'an VIII avait été confiée par Gaudin au principal collaborateur de Necker, nommé Dufresne, celui-ci avait naturellement reproduit son plan antérieur. Les arrêtés des 1er pluviôse et 5 germinal an VIII avaient créé, sous les ordres du ministre des finances et du directeur général du Trésor, trois administrateurs, trois caissiers et quatre payeurs généraux [2].

Les principaux auxiliaires du Trésor dans les départements, à cette époque, étaient les payeurs extérieurs et surtout les receveurs généraux dont le service avait été réglementé par la loi du 3 frimaire an VIII.

Chargés de diriger le recouvrement des contributions directes et garants vis-à-vis du Trésor de la rentrée de ces impôts, ils devaient, dès le début de l'année, souscrire, pour le montant des rôles de leurs départe-

1. P. Clément, Introduction au tome II des *Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, p. xxxiv.

2. « Nos finances, disait le préambule de l'édit, éprouvent depuis longtemps les inconvénients sans nombre qui résultent de la multitude des caisses où nos revenus sont successivement versés pour acquitter les dépenses... Pour remédier à ces inconvénients, nous avons pris la résolution, dont le plan nous a été en quelque sorte inspiré par le vœu public, de supprimer ces différentes caisses et d'en former une seule où tous nos revenus seront désormais réunis et où ils seront ensuite distribués au moment et dans la proportion que chaque dépense peut exiger. Cette caisse a dû être naturellement notre Trésor royal : en l'établissant, comme il doit l'être, la source unique où chaque partie prenante reçoive immédiatement ce qui lui est dû, nous n'aurons plus à craindre des principes opposés, ni des vues particulières, ni le dérangement même des affaires de ceux qui seront préposés à son administration, nous éviterons toute interversion de fonds, aucun ne restera mort et perdu pour nos finances. »

Les inconvénients attachés aux assignations avaient reparu sous la Révolution avec les visa d'urgence accordés à certains créanciers privilégiés. « Le ministre des finances, dit une loi du 23 vendémiaire an V, continuera de régler l'ordre des paiements des ordonnances de tous les ministres, à raison de leur urgence. » Aussi voyait-on « des courriers se répandre sur les routes et lutter de vitesse afin que le premier arrivé pût vider les caisses sur lesquelles il avait une ordonnance ». Discours prononcé aux Cinq-cents le 8 juillet 1797. V. R. Stourm, *Les Finances de l'Ancien régime et de la Révolution*, t. II, p. [illegible].

1. Cet exposé du rôle du Trésor public et des différentes organisations qu'il peut recevoir a été pris dans une note d'un Mémoire adressé en juin 1818 au ministre Corvetto par M. de la Bouillerie, sous-secrétaire d'État ([illegible] du ministère des finances).

2. On trouve dans les Mémoires de Gaudin l'exposé sommaire de cette organisation ([illegible]) et la comptabilité du Trésor royal [illegible] tome II, p. [illegible].

ments, des obligations payables en espèces métalliques, à jour fixe et par douzième de mois en mois. Comme la première de ces obligations était, en général, à l'échéance de six mois[1], ils se trouvaient conserver pendant un temps plus ou moins long la jouissance des sommes versées par les contribuables. Ils étaient également chargés de centraliser les recouvrements opérés sur les revenus indirects et de les faire parvenir à la caisse générale au moyen d'effets appelés *bons à vue*.

Le Trésor réalisait ces valeurs au moyen de l'escompte, en s'adressant, soit aux receveurs généraux eux-mêmes, représentés par un comité, soit à des banquiers auxquels on donnait le nom de *faiseurs de service*. Le traité passé en 1805 avec la compagnie, dite des Négociants réunis, eut pour conséquence un déficit de près de 142 millions dans le portefeuille du caissier général[2].

C'est alors que Mollien, appelé au ministère en remplacement de Barbé-Marbois, eut l'idée d'adapter à l'ancienne machine du Trésor public le nouveau rouage de la Caisse de service.

Aux termes du décret du 16 juillet 1806, cette Caisse était chargée d'opérer avec célérité dans les départements l'application locale des recettes aux dépenses et de diriger les excédents de recettes vers les lieux où les recettes seraient insuffisantes pour les dépenses[3]. Les receveurs généraux continuaient de souscrire des obligations pour le montant des contributions directes et de toucher l'intérêt des sommes recouvrées par anticipation sur les termes de ces effets; mais ils ne pouvaient plus employer ces sommes qu'à faire des avances au Trésor, lesquelles consistaient, soit dans les paiements auxquels ils pourvoyaient d'après ses ordres dans les départements, soit dans les envois de fonds qu'ils dirigeaient sur Paris. Ces avances étaient constatées dans un compte courant[1], ouvert à chaque recette générale, et dont les résultats étaient mis tous les mois sous les yeux de l'empereur.

L'effet de la nouvelle création était d'annuler, — l'expression est de Mollien lui-même — les traités antérieurement passés avec les receveurs généraux[2]. En même temps, elle introduisait au Trésor même la vie réelle à côté du mouvement factice. Quand le fonctionnement du nouveau rouage eut été consacré par une expérience de quelques années, on put se convaincre que les anciens n'offraient plus qu'une complication aussi gênante qu'inutile.

Le 22 mars 1814, un premier arrêté du baron Louis confia la direction de la trésorerie à un service administratif désigné sous le nom de *mouvement général des fonds*. Le 7 novembre de la même année, un second arrêté supprima les obligations et bons à vue des receveurs généraux et perfectionna le jeu du compte courant. Enfin, le 18 novembre 1817, deux ordonnances royales, contresignées par le comte Corvetto, eurent pour objet, l'une la suppression des quatre payeurs principaux, l'autre, la fusion des quatre caisses existant au Trésor en une seule, qui prit le nom de Caisse centrale et de service. Le nouveau caissier, justiciable de la Cour des comptes, n'était plus chargé que d'effectuer les recettes et les dépenses du Trésor à Paris. La fiction avait fait place à la réalité.

L'organisation née de ces remaniements

1. Ce terme n'était pas uniforme : quelques receveurs généraux jouissaient, d'après les conditions de leurs traités, d'un délai plus long pour verser le montant des rôles ; d'autres étaient enfermés dans un délai plus court. Toutefois, c'était la période de dix-huit mois qui était le plus communément adoptée.

2. On trouvera à l'article Mollien des détails sur le déficit des faiseurs de service et sur l'institution de la caisse qui, ainsi que son nom l'indique, fut appelée à prendre leur succession.

3. L'*Almanach impérial* de 1807 résume ainsi le rôle respectif des quatre caisses du Trésor. « La caisse générale a été principalement instituée pour être le centre de toute la comptabilité des recettes et des dépenses ; elle est le centre du mouvement des fonds par ses rapports avec la caisse des recettes journalières, avec la caisse des dépenses et avec la caisse de service. Tous les revenus publics aboutissent à la première ; la seconde dirige tous les fonds applicables aux divers services; la troisième approprie les recettes aux dépenses par les conversions de valeurs et les compensations locales qu'elle opère ».

1. Les dispositions du décret de 1806 furent confirmées dix-huit mois plus tard par le règlement de comptabilité du 4 janvier 1808 (art. 19 à 21).

Art. 21. — Un compte d'intérêts réciproques sera ouvert entre le Trésor public et les receveurs généraux, dans lequel ils seront débités sur les contributions directes, valeur à l'échéance de leurs soumissions et sur les contributions indirectes, valeur dix jours après le recouvrement par les receveurs particuliers. Le taux des intérêts, ainsi que celui des diverses commissions qui pourraient leur être allouées pour le service du Trésor sera réglé par notre ministre du Trésor public et soumis à notre approbation.

2. Voici en quels termes le ministre notifiait la réforme aux comptables : « Le Trésor public rentre en possession de son service ; il le fait lui-même, il écarte tout intermédiaire entre lui et ses agents directs et naturels. De leur côté, les receveurs généraux n'ont plus aucune inquiétude à concevoir, plus de pertes à redouter, puisque les fonds qu'ils fournissent pour le service, ils les versent entre les mains du gouvernement qui est constamment leur créancier; dès lors cesse pour eux la difficulté de choisir des correspondants et la nécessité d'une garantie sans laquelle ils ne pourraient remettre avec sécurité dans des caisses autres que celles du Trésor public. J'attends de grands avantages pour le service de l'État du nouveau mode qui va être établi ; j'ai cherché qu'il vous en procurât aussi. Il ne vous échappera pas d'ailleurs que de votre utilité plus directe pour le Trésor et de vos rapports plus immédiats avec lui résulte un accroissement dans la considération dont les receveurs généraux doivent être environnés.

successifs s'est conservée presque intacte jusqu'à nos jours. Toutefois, le décret du 25 mai 1875 a modifié la constitution du Trésor central, en détachant des attributions du caissier le paiement de la dette perpétuelle et de la dette viagère pour le confier à un payeur central de la Dette publique. Dans les départements, les services de la recette et de la dépense, précédemment divisés entre les receveurs généraux et les payeurs, ont été réunis par le décret du 21 novembre 1865 entre les mains d'un comptable unique qui a pris le nom de trésorier-payeur général[1].

Les trésoriers généraux actuels, comme les receveurs généraux auxquels ils ont succédé, offrent donc ce caractère singulier d'être des fonctionnaires administratifs, chargés à forfait de l'entreprise de divers services publics, non des moins importants.

Receveurs particuliers de l'arrondissement chef-lieu, ils dirigent et surveillent les percepteurs placés directement sous leurs ordres et garantissent les recouvrements confiés à ces agents.

Chefs de service départementaux, ils dirigent et surveillent les receveurs particuliers des arrondissements et garantissent également la gestion de ces comptables.

Centralisateurs des recettes, ils encaissent directement ou par l'intermédiaire des receveurs particuliers les versements des comptables des revenus indirects.

Payeurs du Trésor, ils pourvoient, dans les limites du département, à l'acquittement de toutes les dépenses publiques, à la seule réserve des dépenses des régies financières, directement payées par les comptables de ces administrations.

Receveurs du département, ils encaissent ses revenus et acquittent ses dépenses.

1. L'histoire de ce décret est assez curieuse. La recette générale de la Haute-Vienne étant devenue vacante, un décret du 17 octobre 1865 avait autorisé le ministre des finances à faire l'essai d'une organisation plus simple et plus économique pour la perception et la centralisation des revenus publics. Le payeur du département, sous le titre de receveur-payeur-central des finances, prenait le service de l'arrondissement chef-lieu, avec la surveillance des recettes particulières. Les fonds provenant des recouvrements devaient être versés au compte du Trésor à la Banque de France, et le receveur-payeur en disposait pour acquitter toutes les dépenses publiques. L'intention évidente du ministre était alors de supprimer ou tout au moins, de modifier complètement l'institution des receveurs-généraux. En un mois, et avant même que l'essai projeté eût été commencé (il ne devait être fait qu'à partir du 1er janvier 1866), les idées de M. Fould s'étaient brusquement modifiées. Le coup dirigé contre les receveurs généraux atteignait les payeurs : les receveurs généraux ajoutaient le service de la dépense à leurs anciennes attributions ; quant à la Banque, le ministre déclarait, avec plus ou moins de sincérité, dans son rapport du 21 novembre, qu'il n'était jamais entré dans sa pensée de charger ce grand établissement de la perception des impôts ni du paiement des dépenses publiques.

Représentants officiels de la Caisse des dépôts et consignations, ils sont autorisés, en outre, à faire des opérations pour le compte de la ville de Paris et du Crédit foncier de France.

Intermédiaires entre le caissier central et les départements, ils se chargent du placement et de l'acquittement des valeurs du Trésor; en outre, ils transmettent à Paris les ordres d'achat et de vente de rentes et prêtent leur ministère aux rentiers pour la conversion et le renouvellement de leurs inscriptions nominatives et au porteur; ils reçoivent les souscriptions aux emprunts publics autorisés par la loi; enfin, ils tiennent un livre auxiliaire du grand livre de la Dette pour l'inscription nominative des rentiers compris dans le compte collectif ouvert à la trésorerie générale de chaque département.

Banquiers du Trésor, ils mettent à sa disposition, non seulement une partie de leurs ressources personnelles, mais encore toutes celles qu'ils se procurent au moyen du crédit; et leurs avances, qui forment une partie de la dette flottante, constituent ce qu'on pourrait nommer le fonds de roulement de l'État. Pour être en mesure de prêter au Trésor les fonds dont il a besoin, ils ont la faculté de faire appel aux économies du public et d'ouvrir aux particuliers des comptes courants, des comptes de chèques et des comptes de dépôts à échéance fixe : en même temps, pour attirer et retenir la clientèle à leurs comptoirs, ils sont autorisés à prêter leur concours à la négociation au comptant des valeurs industrielles françaises et à payer les coupons de toutes valeurs, tant françaises qu'étrangères.

Toutes les autres opérations de banque, telles que l'escompte ou l'encaissement des effets de commerce, les avances à des particuliers, les opérations de bourse à terme, etc., leur sont sévèrement interdites. Ils ne peuvent employer qu'en avances au Trésor les fonds qu'ils reçoivent des déposants, et ne doivent même pas s'en servir pour constituer leur approvisionnement de numéraire.

On sait déjà que leurs relations avec le Trésor donnent lieu à la tenue d'un compte courant[1] qui permet d'établir à tout moment la situation de leur avance. Ils sont débités de toutes les sommes qu'ils reçoivent et crédités de toutes celles qu'ils versent pour

1. Le compte courant était tenu autrefois en capitaux et intérêts. Un arrêté ministériel du 31 décembre [illegible] a décidé : 1° que les intérêts résultant des époques de valeur assignées en compte courant seraient à l'avenir déterminées à forfait ; 2° que les trésoriers généraux continueraient à recevoir sur leurs avances envers le Trésor des intérêts calculés suivant un taux arrêté par le ministre. Depuis cette époque, le compte courant n'a plus été tenu qu'en capitaux.

le service public. Ils conservent en caisse les fonds nécessaires pour les diverses opérations dont ils sont chargés et doivent remettre l'excédent au Trésor; cette transmission s'opère habituellement au moyen d'un versement à la succursale de la Banque. Lorsqu'au contraire les ressources locales ne suffisent pas pour assurer le paiement des dépenses, il est pourvu à l'approvisionnement des fonds par des émissions de mandats sur le Trésor, par des ouvertures de crédit sur les succursales de la Banque, par des envois de fonds de Paris ou enfin par des subventions des départements voisins.

Suivant d'anciennes prescriptions abandonnées depuis peu, l'avance permanente des trésoriers généraux envers le Trésor devait être au moins égale au montant de leur cautionnement.

Les fonctions multiples qui incombent aux trésoriers-payeurs-généraux entraînent pour eux de lourdes dépenses et de graves responsabilités. Non seulement, ils supportent les frais de personnel et de loyer nécessaires aux besoins de leur service ; ils répondent à la fois de leurs faits personnels, de ceux de leurs employés et de la gestion des comptables placés sous leurs ordres.

En compensation de ces charges, ils reçoivent d'importants émoluments qui, jusqu'à ces dernières années, se composaient: 1° d'un traitement fixe variant, suivant la classe, de 6,000 à 12,000 francs ; 2° de commissions sur les recettes et dépenses calculées d'après un tarif décroissant ; 3° du bénéfice résultant, d'après le taux fixé par le ministre, de la balance des intérêts de leur compte courant ; 4° de remises sur le produit des coupes et des aliénations de bois de l'État ; 5° d'émoluments extra-budgétaires fournis par les départements, par la Caisse des dépôts et consignations, par le Crédit foncier et la ville de Paris, par les communes et établissements publics pour leurs placements de fonds au Trésor.

Ces rétributions qui ont, dans certains départements, atteint le chiffre net de 300,000 fr. par an, ne pouvaient manquer d'attirer l'attention et de provoquer des discussions. Si l'institution est encore debout, ce n'est pas sans avoir essuyé de rudes attaques ni sans avoir subi dans son fonctionnement, surtout depuis quelques années, d'assez sérieuses transformations qu'il serait trop long d'indiquer ici.

Ainsi la trésorerie, qui dans certains pays, en Belgique par exemple, est confiée à une Banque conservant son caractère d'établissement privé, constitue, en France, un service public dont on a dit avec raison qu'il était le plus important de l'État après le service militaire[1]. Elle emploie deux séries d'organes : les uns, établis au centre, qui sont le caissier payeur central et le payeur central de la dette publique; les autres placés dans les départements, qui sont les trésoriers-payeurs généraux. Les services centraux sont administrés en régie ; les services extérieurs sont, au contraire, encore aujourd'hui l'objet d'une véritable entreprise confiée à des fonctionnaires publics.

De là une différence fondamentale dans le fonctionnement de ces deux catégories de rouages.

Tandis que les services extérieurs trouvent leur principale garantie dans la responsabilité personnelle des comptables qui en sont chargés, les opérations qui s'accomplissent au centre sont soumises à la surveillance permanente d'un service spécial appelé contrôle central du Trésor public.

Nous avons déjà exposé les prescriptions applicables au paiement des dépenses publiques.

En ce qui concerne la centralisation des recettes, le caissier payeur central et les trésoriers payeurs généraux sont également assujettis à des règles à peu près uniformes.

La loi du 24 avril 1833, rendue à la suite d'un grave incident connu sous le nom de déficit Kessner[2], a déterminé la forme des quittances à délivrer par ces agents.

Tout versement en numéraire ou autres valeurs fait aux caisses du caissier central et à celles des trésoriers généraux et receveurs particuliers des finances pour un service public donne lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à talon.

Ce récépissé est libératoire et forme titre envers le Trésor public, à la charge toutefois par la partie versante de le faire viser et séparer de son talon, à Paris immédiatement, ailleurs, dans les vingt-quatre heures de sa date, par les fonctionnaires et agents administratifs chargés de ce contrôle.

1. Discours de M. Rouvier, ministre des finances (Chambre des députés, séance du 20 mars 1889).

2. Kessner était caissier général du Trésor. Une vérification de son service, ordonnée par le baron Louis, avait fait découvrir un déficit d'environ 300,000 francs dans les recettes de l'emprunt de 120 millions réalisé en 1831. L'affaire fut l'objet d'une enquête parlementaire, à la suite de laquelle fut votée la loi du 24 avril 1833. Cette loi ne faisait que rééditer, en les confirmant, les prescriptions déjà formulées par l'ordonnance du 18 novembre 1817, en ce qui concerne la caisse centrale du Trésor, et par le décret du 4 janvier 1808, en ce qui concerne les receveurs généraux et particuliers. Il semble même résulter d'un passage des Mémoires de Gaudin que la règle existait déjà pour ces comptables avant le décret de 1808.

Le visa des récépissés est opéré à Paris par le contrôle central ; dans les départements, par les préfets et sous-préfets. Ceux-ci conservent les talons et les adressent tous les mois au comptable supérieur qui les transmet, après vérification, au ministère des finances. En outre, ils tiennent pour les récépissés soumis à leur visa une comptabilité contradictoire dont les résultats sont périodiquement rapprochés des écritures des comptables (Voir D. art. 314).

Les trésoriers généraux et receveurs des finances ont encore des obligations comme comptables supérieurs, responsables des agents qui leur sont subordonnés. Ils surveillent la gestion de ces agents et leur contrôle s'exerce par le visa des registres, la vérification de la caisse, l'appel des valeurs, des pièces justificatives et des divers éléments de la comptabilité. Lorsqu'ils constatent des irrégularités graves, ils prennent ou provoquent contre l'agent coupable les mesures prescrites par les règlements; ils sont même autorisés à le suspendre immédiatement de ses fonctions et à le faire remplacer par un agent provisoire à leur nomination, en donnant avis de ces dispositions à l'autorité administrative (D. art. 321 à 323).

11 De certains services spéciaux. — Comptabilité de la Dette inscrite. — Comptabilité-matières.

Pour achever l'exposé des règles d'exécution, il reste à dire quelques mots de deux services également soumis aux lois de la comptabilité publique : nous voulons parler de la Dette inscrite et de la conservation des matières et objets appartenant à l'État.

Comptabilité de la Dette inscrite. La comptabilité de la Dette publique comprend deux natures d'opérations, relatives, les unes au paiement des arrérages, les autres à la constatation des droits des rentiers.

A l'exemple de la Banque d'Angleterre, la Banque de France a été chargée à deux reprises, de 1802 à 1804 et de 1817 à 1827, du paiement des rentes sur l'État. La loi de finances du 25 mars 1817 affectait spécialement à ce service divers produits du budget. Aujourd'hui, les arrérages de la Dette sont payés, comme toutes les autres dépenses publiques, par les agents du Trésor[1].

En ce qui concerne les droits des rentiers, ils sont constatés par une inscription sur le Grand-Livre de la Dette publique, institué par la loi du 24 août 1793.

Le Grand-Livre est placé sous la garde et et la responsabilité d'un agent spécial, appelé agent comptable du Grand-Livre. Aucune inscription pour création de rentes ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Quant aux inscriptions résultant de transferts ou mutations, une règle, établie dans l'intérêt du contrôle, veut que l'agent du Grand-Livre ne puisse les opérer qu'avec le concours d'un autre agent, responsable comme lui de ses opérations. Ce second agent est, suivant les cas, l'agent comptable des transferts et mutations ou l'agent comptable des reconversions et renouvellements[1].

Les agents comptables de la Dette inscrite rendent chaque année le compte des opérations relatives à l'accroissement ou à la diminution de cette Dette. La Cour ne prononce leur libération, en ce qui concerne les accroissements résultant de nouvelles inscriptions de rentes, qu'après avoir reconnu : 1° qu'elles n'excèdent pas les autorisations législatives en vertu desquelles elles ont été inscrites ; 2° que les inscriptions ont eu lieu sur pièces régulières.

Les trésoriers généraux rendent également un compte spécial des transferts et mutations qu'ils effectuent sur le livre auxiliaire dont la tenue leur est confiée.

Enfin, un agent spécial est chargé de rendre compte des accroissements et diminutions survenus pendant l'année dans les pensions inscrites sur les fonds généraux. (V. D. de 1862. Ch. XIV).

Comptabilité-matières. — Les matières appartenant à l'État sont divisées en deux catégories :

1° Les matières de consommation et de transformation;

2° Les valeurs mobilières et permanentes de toute espèce.

Ces dernières valeurs sont prises en charge sur des inventaires tenus dans chaque établissement et leur comptabilité n'est pas soumise au contrôle de la Cour des Comptes. Il n'est fait exception à cette règle qu'en ce qui concerne les objets appartenant au ministère de la guerre.

Les matières de consommation et de transformation sont placées, dans chaque établissement, sous la garde d'un agent ou préposé responsable de leur conservation.

1. Il y a lieu de noter que les coupons au porteur ne sont [illegible] payables qu'à Paris ; les comptables des départements ne les acquittent que pour le compte du payeur central de la Dette publique.

1. Le premier [illegible] pourvoit aux transferts et mutations de rentes nominatives et mixtes, ainsi qu'aux conversions de rentes nominatives et mixtes en rentes au porteur ; le second [illegible] transferts d'ordre pour réunion, division, renouvellement de rentes au porteur et pour conversion de [illegible]

Cet agent suit les entrées, sorties et transformation des objets qui lui sont confiés et présente chaque année le compte de sa gestion, appuyé des pièces justificatives établissant régulièrement ses charges et décharges. Toutefois les comptables en matières ne sont pas soumis à la juridiction de la Cour. Celle-ci statue sur leurs comptes par voie de déclaration, et non par voie d'arrêt : c'est le ministre compétent qui, au vu de ces déclarations, prononce définitivement sur la situation des comptables.

V. RÈGLES APPLICABLES A LA DESCRIPTION DES OPÉRATIONS.

12. Des écritures et des livres. — Partie double et partie simple. — Comptabilité logismographique.

Les opérations une fois exécutées, la comptabilité publique en conserve la trace. Afin de n'omettre ou altérer aucun détail, elle les enregistre sous la dictée même du fait encore présent.

La description des opérations est réglée, comme leur exécution elle-même, par les lois et d'après les nécessités du contrôle.

Les écritures tenues par les divers agents doivent concorder entre elles. La comptabilité des préposés à la recette correspond avec celle des comptables centralisateurs; celle des payeurs, avec celle des ordonnateurs; enfin, la comptabilité générale des finances embrasse, résume et vérifie les unes par les autres toutes les comptabilités individuelles.

Indépendamment de ce contrôle réciproque, certaines comptabilités trouvent en elles-mêmes des éléments de vérification : de même que chaque opération met deux actions en jeu, chaque écriture met deux comptes en mouvement. Cette méthode est celle de la partie double[1] que le commerce a adoptée pour son usage et qui, par les facilités qu'elle offre au contrôle, semble répondre mieux qu'une autre aux besoins de la comptabilité publique.

C'est cette idée qui a conduit Mollien à introduire ce système d'écritures dans la pratique du Trésor public.

Après la catastrophe déterminée par les opérations des faiseurs de service, la réforme de la comptabilité ne s'imposait pas moins que la réorganisation de la trésorerie. Le débet de près de 142 millions était tellement enseveli dans les écritures que le caissier général n'en soupçonnait pas l'existence[1]. Mollien procéda à cette seconde réforme avec la prudence qu'il avait apportée à la première. L'ancienne comptabilité fut maintenue malgré les défectuosités qu'elle présentait; et le nouveau système d'écritures fut prescrit simplement, à titre d'essai, d'abord dans les départements situés au delà des Alpes, ensuite dans le reste de l'Empire. Les règles auxquelles il devait être soumis avaient été résumées, au cours de 1807, dans une Instruction adressée aux receveurs généraux, lorsqu'un malheureux accident vint précipiter la solution; l'emploi des nouvelles méthodes fit découvrir, dans une recette générale des plus importantes, un déficit de 1,700,000 francs impossible à constater suivant les anciens procédés de vérification. Le décret du 4 janvier 1808 rendit l'usage de la partie double obligatoire dans les écritures centrales du Trésor et dans celles de ses comptables extérieurs, les receveurs généraux et particuliers des finances.

L'instruction d'avril 1807 est peu connue. Elle mérite cependant d'être citée comme un modèle : elle définit avec précision le principe et le but de la comptabilité en partie double; elle en fait une judicieuse application aux services publics et résume avec netteté les devoirs des comptables auxquels elle était adressée. Nous en extrayons les passages principaux :

1. Dans cette expression, le mot *partie* est pris avec son ancienne signification de compte. On se souvient des « parties fort civiles » de M. Fleurant. Autrefois les mots partie double et partie simple étaient généralement employés au pluriel et on les faisait souvent précéder de la préposition *à*. Turcaret s'adressant à un valet, dont il veut faire un commis de la ferme générale, lui demande : « Tu sais du moins l'arithmétique ? Tu sais faire des comptes à parties simples ? — Oh ! oui, monsieur, je sais même faire des parties doubles. » (Acte II, scène vi.)

1. Voici en quels termes Mollien décrit dans ses Mémoires la comptabilité qu'il trouva en usage, lors de son arrivée au ministère.

« Le vice radical de la comptabilité des anciens temps appliquée aux comptes si compliqués des temps modernes était dans sa simplicité même, c'est-à-dire dans l'insuffisance de sa nomenclature qui rangeait les faits de toute nature, de toute origine, sous deux seules dénominations, *recettes* et *dépenses*, et encore ne suffisait-il pas qu'une somme fût reçue ou payée pour pouvoir prendre son rang dans l'une ou l'autre colonne : il fallait souvent que le chiffre à inscrire en recette ou en dépense fût prouvé par des pièces, qui fissent connaître sa destination et son origine : or, comme la stricte formalisation de ces pièces, qui pouvait exiger la réunion de plusieurs signatures, ne dépendait pas du comptable, il en résultait que toute somme reçue et toute dépense faite, à la régularisation de laquelle il manquait un simple *visa* sur une des pièces qui devaient la constater, se trouvaient momentanément exclues des registres et reléguées sous le nom de *suspens* dans une classe neutre. Ces suspens s'élevaient parfois dans une seule recette générale à plusieurs centaines de mille francs ; ils étaient représentés dans les mains des comptables par un immense volume de pièces à régulariser; la vérification complète d'un comptable exigeait l'examen de toutes ces pièces; les plus habiles agents du Trésor parvenaient difficilement quelquefois à l'établir en trois mois; dans cet intervalle, il était arrivé, par exemple, qu'un comptable infidèle avait, sous les yeux mêmes des vérificateurs, augmenté encore son débet et pris la fuite. » (T. II, p. 144.)

« L'ordre et la bonne tenue des écritures sont le premier des devoirs d'un receveur général, puisque ce devoir prépare, facilite et assure l'accomplissement de tous les autres.

« Les principes de la tenue des livres sont simples :

« *Décrire tout ce qui se fait, et rien que ce qui se fait ;*

« *Ne faire aucune écriture sans établir le compte des deux agents de l'opération.*

« Cette dernière condition n'est pas une formule oiseuse : chaque fait, en comptabilité, est nécessairement composé ; chaque fait met deux intérêts en opposition : le même fait qui dégage l'un oblige un autre ; et c'est parce que la comptabilité en partie double conserve dans son texte même cette opposition inhérente à tout fait de comptabilité, qu'elle est seule complète, seule douée de la faculté d'avoir prouvé son exactitude au raisonnement avant de l'avoir démontrée aux yeux, par le matériel des pièces comptables.

« Puisqu'en comptabilité, quelle qu'en soit la forme, chaque fait qui oblige l'un dégage l'autre, il est aisé d'expliquer pourquoi et comment, dans chaque opération, la comptabilité en partie double doit nécessairement indiquer un créancier et un débiteur.

« *Celui qui doit, reçoit ou a reçu*, est débiteur.

« *Celui à qui est dû, qui paye ou qui a payé*, est créancier[1].

« Les écritures d'un receveur général se divisent en deux parties :

Les écritures de caisse ou de portefeuille,

Les écritures de comptabilité.

Caisse et portefeuille. — « Les écritures de la caisse et du portefeuille doivent rendre compte de toutes les opérations du caissier, dans l'ordre où ces opérations ont été faites.

« Pour cet effet, le caissier tient autant de livres qu'il reçoit dans sa caisse et dans son portefeuille de valeurs différentes ; il tient, de plus, autant de livres qu'il y a de différentes natures de valeurs à acquitter.

« Ces livres sont tenus par débit et par crédit. »

Comptabilité. — « Les écritures de la comptabilité se composent du Journal en partie double, du Grand-livre et des livres auxiliaires du Grand-Livre.

« Le Journal en partie double contient la description de toutes les opérations d'un receveur, dans l'ordre où elles sont faites.

« Le Grand-Livre contient les résultats de toutes ces opérations, classés suivant leur nature.

« Les livres auxilliaires du Grand-Livre contiennent les détails de ces opérations, lorsque la multiplicité de ces opérations peut rendre trop considérable le nombre des comptes du Grand-Livre.

« Le Grand-Livre comprend autant de comptes que le besoin du service l'exige.

« C'est à chacun de ces comptes que le teneur de livres doit rapporter, chaque jour, en débit ou en crédit, chaque article du Journal.

« Ce rapport met le comptable en état de connaître, à chaque instant, sa situation avec le Trésor public, les receveurs d'arrondissement, etc.

« A la fin de chaque mois, le teneur de livres additionne tous ces comptes et en tire la *balance*.

« Le teneur de livres doit faire une copie du Journal au fur et à mesure que les articles y sont passés.

« Tous les dix jours le receveur général arrête cette copie, après avoir fait vérifier son exactitude, et l'envoie au Trésor public, certifiée et signée par lui.

« Chaque mois, le receveur général fait faire une copie de la balance des comptes du Grand-Livre, et l'envoie au Trésor public, certifiée et signée par lui.

« Si cette balance est d'accord, sur tous les points, avec celle des comptes ouverts au Trésor public, d'après les copies du Journal, il sera évident que les écritures tenues au Trésor public sont exactement conformes à celles tenues chez le receveur général.

« Le receveur général doit avoir le plus grand soin que, tous les mois au moins, les soldes des comptes ouverts sur le Grand-Livre, à la caisse et au portefeuille, soient vérifiés et reconnus d'accord avec les soldes effectifs et matériels qui se trouvent dans la caisse et dans le portefeuille.

« La balance de ces soldes démontre la conformité des écritures du receveur général avec ses opérations.

« Cette vérification est indépendante de celle que le receveur général doit faire tous les jours pour s'assurer de la conformité des soldes des livres de caisse et de portefeuille, avec les soldes effectifs en numéraire ou en effets.

1. Ces définitions sommaires ont été en partie reproduites par Mollien lui-même dans le Rapport qui précède le compte général du Trésor pour l'an XIV. On en retrouve également quelques-unes dans l'article 1440 de l'Instruction générale du 20 juin 1859 sur le service de la comptabilité des receveurs généraux et particuliers des finances. On peut rapprocher de ces considérations théoriques la formule d'écritures en partie double donnée en 1653 par Venturi Bastiano (Catalogue de M. Gerbeau).

Al [illegible],
Al [illegible].

On ne saurait recommander trop d'attention dans ces différentes vérifications, attendu que, tant qu'il n'y a pas d'accord parfait entre les soldes des livres, les soldes des comptes ouverts et les soldes matériels, il y a certitude qu'il y a erreur dans les écritures, et qu'une telle position, lors d'une vérification ordonnée par le ministre, constitue le receveur général en état de prévention grave, aucune erreur ne pouvant être légère pour un comptable qui est muni des moyens de les prévenir toutes.

« Le principe fondamental des écritures en partie double (*décrire tout ce qui se fait, et rien que ce qui se fait*) proscrit tout changement, toute altération dans les écritures faites précédemment. Il ne doit jamais être fait de déduction ni de surcharge sur les écritures consommées.

« Lorsqu'une erreur est reconnue, elle doit être balancée par un article contraire, qui en détruise l'effet dans les deux comptes qu'elle affecte.

« Le compte qui a été débité à tort doit être crédité, et celui qui était crédité doit être débité. Il en résulte dès lors évidemment que l'équilibre est rétabli entre les deux comptes.

« Ces articles de redressement se passent au Journal, comme une opération ordinaire ».

Cette Instruction était précédée d'une circulaire ministérielle dont deux passages sont à noter.

Le premier concerne la tenue du compte de *Fonds particuliers*. « J'ai voulu, dit le ministre, comprendre ce compte parmi ceux portés au Grand-Livre, parce que la méthode de la partie double doit embrasser toutes les opérations de celui qui en fait usage et qu'elle ne peut rien laisser incomplet ». On voit que Mollien tenait avant tout à réaliser dans les écritures des comptables le principe de l'unité.

Le second est relatif au compte de caisse. « Vous remarquerez, dit-il, que le compte de la caisse ne doit comprendre que du numéraire. Le compte de caisse est, dans la partie double, synonyme de compte de l'argent et vous ne devez pas y porter les valeurs et pièces qui, suivant la comptabilité actuelle, doivent figurer dans l'encaisse. Dans la méthode en partie double, des comptes sont ouverts à chaque valeur. » Ici Mollien définit la portée et délimite l'application du système de la partie double. Elle n'offre d'utilité réelle que lorsque les mouvements qu'il s'agit de décrire embrassent différentes catégories de valeurs. Dans les comptabilités élémentaires, où toutes les opérations se traduisent par une augmentation ou une diminution de l'encaisse, il devient inutile de tenir le compte de caisse. Ce compte servant de contre-partie à tous les autres, la vérification matérielle des espèces suffit au contrôle des écritures. C'est ce qu'on appelle la comptabilité en partie simple, que nous serions tenté, si ce n'était nous mettre en contradiction avec l'histoire, d'appeler une comptabilité simplifiée.

Chez les agents de perception, les écritures sont encore aujourd'hui tenues en partie simple. Tous ont des registres ou sommiers où les opérations sont classées par nature ; mais ils n'ont pas tous un journal général résumant, dans l'ordre chronologique, l'ensemble des opérations. Les receveurs d'enregistrement, par exemple, inscrivent leurs recettes journalières sur autant de registres qu'il y a de catégories d'actes. Dans d'autres services, le journal se confond avec le quittancier à souche. Enfin, chez certains comptables dont les opérations se réduisent à un petit nombre de types, un seul et même registre, divisé en colonnes verticales, peut servir à la fois de Grand-Livre et de journal.

Les ordonnateurs, ayant à justifier de l'emploi des crédits législatifs, doivent, eux aussi, constater dans des écritures régulières toutes les opérations relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses. A cet effet, les ministres reçoivent chaque mois des ordonnateurs secondaires le relevé des mandats délivrés et des payeurs le bordereau sommaire des paiements effectués pendant le mois précédent. Les écritures des ordonnateurs sont confiées à la comptabilité centrale établie dans chaque ministère ; elles sont soumises à des règles uniformes, et comme leurs résultats sont directement rattachés aux écritures de l'administration des finances, elles sont, comme celles-ci, tenues en partie double.

Aux deux anciennes méthodes de la partie simple et de la partie double, les Italiens de notre temps ont ajouté un troisième système d'écritures qu'ils désignent, ainsi qu'on l'a vu, sous le nom de *Logismographie*[1]. Cette comptabilité, répondant à des idées complexes, est assez difficile à définir ; on peut cependant l'appeler une comptabilité en partie double *composée*. Elle est composée à la fois dans ses résultats et dans ses éléments : dans ses

1. La logismographie est la seule comptabilité en partie double usitée dans l'administration italienne. Jusqu'à son introduction, toutes les comptabilités de l'État étaient en partie simple ; et encore aujourd'hui, dans les intendances, les anciennes écritures continuent de fonctionner concurremment avec les nouvelles et le journal logismographique n'est qu'un résumé *mensuel* indépendant de la comptabilité journalière.

résultats, puisqu'elle présente, dans le même cadre ou dans des cadres parallèles, les détails de l'exercice budgétaire et ceux de la gestion patrimoniale; dans ses éléments, parce que les comptes qu'elle met en jeu ont une complexion très étendue et se décomposent, par une série de développements successifs, dans cette infinité de comptes qu'exige la diversité des faits.

La logismographie rattache toutes les opérations à six grands comptes qu'elle fait jouer deux à deux et qu'elle désigne par les six premières lettres de l'alphabet; par ce procédé, elle parvient, comme les comptabilités en partie simple les plus élémentaires, à présenter le résumé de ses écritures dans un registre unique qui sert à la fois de Grand-Livre et de journal.

Il faut connaître la contexture de ce registre pour comprendre le fonctionnement de la comptabilité logismographique. Il présente les divisions verticales ci-après.

Exercice patrimonial.

BALANCE ENTRE L'ÉTAT ET SES AGENTS ET CORRESPONDANTS.

Comptes spécifiques et statistiques A. Avoir. — L'État pour la gestion générale, patrimoniale et économique.

Comptes particuliers B. — Les agents et les correspondants pour la gestion générale économique.

Exercice du budget

BALANCE ENTRE L'ÉTAT ET LES ORDONNATEURS DES RECETTES.

Comptes législatifs C. — L'État, pour les recettes prévues et pour celles constatées.

Comptes administratifs D. — Les ordonnateurs des recettes pour les recettes prévues et pour celles constatées.

BALANCE ENTRE L'ÉTAT ET LES ORDONNATEURS DES DÉPENSES.

Comptes législatifs E. — L'État pour les dépenses prévues et pour celles constatées.

Comptes administratifs F. — Les ordonnateurs des dépenses, pour les dépenses prévues et pour celles constatées.

Chacune de ces six colonnes est subdivisée en *Doit* et *Avoir*.

Le journal contient encore deux autres colonnes : l'une, faisant connaître le montant des articles en partie double ; l'autre, destinée à l'inscription des mouvements de capitaux qui n'affectent pas la substance patrimoniale. Cette dernière est intitulée : *Permutazioni, compensazioni*. On y inscrit notamment les encaissements de recettes et les paiements de dépenses, ces deux opérations n'ayant d'autre effet que de convertir une créance active ou passive en une entrée ou une sortie d'espèces.

Le jeu des comptes A et B fait ressortir les accroissements et les diminutions de l'actif patrimonial. Chaque écriture met en présence l'État, représentant le patrimoine, et l'agent responsable de l'opération.

Dans la balance entre l'État et les ordonnateurs des recettes, les prévisions du budget sont inscrites à l'actif de l'État et au passif des ordonnateurs; les droits constatés à l'actif des ordonnateurs et au passif de l'État.

A l'inverse, dans la balance entre l'État et les ordonnateurs des dépenses, les prévisions sont portées à l'actif des ordonnateurs et au passif de l'État; les dépenses ordonnancées, à l'actif de l'État et au passif des ordonnateurs.

Chacun des six comptes principaux est appuyé de développements.

Par exemple, le développement A comprend les comptes suivants :

Crédits et débits dépendant de l'exercice du budget.

Recettes et dépenses effectives	Mouvements de capitaux. Construction des chemins de fer. Opérations d'ordre.

Crédits pour restes actifs des budgets antérieurs.

Débits pour restes passifs des budgets antérieurs.

Espèces, crédits patrimoniaux, matières et passivités diverses.

Ce dernier compte est détaillé à son tour dans le développement A[1]:

Espèces	Chez les agents de perception. Chez les trésoriers.
Matières actives	Crédits de trésorerie. Diverses, disponibles. Diverses, non disponibles.
Matières passives	Dettes de trésorerie. Billets ayant cours forcé. Consolidé, dettes rachetables et viagères.
Crédits et débits divers.	

En résumé, le but principal de la méthode logismographique est de servir d'instrument à la comptabilité patrimoniale : à ce point de vue, elle n'a d'autre valeur que celle qu'on attache à cette comptabilité elle-même. Mais les procédés qu'elle emploie pour atteindre son but offrent pour nous plus d'intérêt.

La réunion des comptes par grandes masses permet de comprendre dans un seul article des opérations très diverses, pourvu qu'elles produisent des effets comptables analogues; en même temps, la disposition synoptique permet d'embrasser d'un seul coup d'œil l'ensemble de la comptabilité et de connaître à tout moment la situation sans avoir à établir de balance[1]. Pour ceux qui ont à étu-

1. Il est évident que la méthode logismographique ne saurait être appliquée aux registres [illegible]

dier les résultats d'une comptabilité, il est toujours plus aisé d'aller de l'ensemble aux détails que des détails à l'ensemble. Dans une comptabilité où chaque compte est envisagé isolément, on ne peut dégager les résultats généraux de la gestion qu'en opérant des groupements de chiffres souvent laborieux, parfois arbitraires et presque toujours contestables. On peut affirmer que notre Compte général de l'administration des finances serait d'une lecture infiniment plus aisée et rendrait incomparablement plus de services, si les résultats qu'il présente étaient disposés dans un ordre à la fois plus simple et plus méthodique[1]. Une meilleure classification des comptes faciliterait les travaux de la statistique et permettrait d'apprécier les conséquences tant économiques que financières de la gestion, sans avoir à recourir aux artifices de la comptabilité patrimoniale.

13. Des comptes. — L'exercice et la gestion. — Comptes des comptables. — Compte général de l'administration des finances. — Comptes d'exercice. — Commission de vérification des comptes des ministres. — Déclarations générales de la Cour. — Agent comptable des virements de comptes.

Les écritures de la comptabilité publique ont principalement en vue cet acte final, appelé compte, par lequel elle vient soumettre ses opérations au jugement des autorités chargées du contrôle. Un commerçant qui établit son compte a surtout pour but de connaître sa situation et de calculer son bénéfice. En comptabilité publique, le compte a un autre caractère; il est une sorte de confession générale faite à ceux qui ont le pouvoir de lier et de délier au nom de la nation.

Si le compte embrassait l'ensemble des opérations faites par un agent pendant toute la durée de ses fonctions, le jugement des faits serait trop éloigné de leur date, les justifications trop difficiles à fournir, la sanction trop tardive. Pour que le contrôle soit efficace, il faut que les comptes soient périodiques.

Les ordonnateurs, qui n'ont à justifier que de l'emploi des crédits budgétaires, peuvent dresser un état distinct des ordonnances délivrées en vertu de chaque budget. Ils comptent par exercice.

Les comptables, au contraire, sont responsables de deniers qui appartiennent à des budgets et parfois même à des services différents. Pour que les résultats de leurs écritures puissent concorder avec la situation matérielle de leur caisse et de leur portefeuille, il faut qu'ils présentent simultanément le résumé des opérations de toute nature qu'ils ont réalisées pendant un laps de temps déterminé. Ils comptent par gestion ; et la gestion comprend toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées dans une même année, soit pour l'exécution des budgets, soit pour le fonctionnement des divers services de trésorerie (Projet de nouveau décret, art. 2).

Mais, en même temps, comme les comptes établis par les comptables servent au contrôle de la comptabilité budgétaire, il est nécessaire qu'ils fassent ressortir le résultat des opérations appartenant à chaque budget. Les comptes sont donc rendus et jugés par gestion, avec la distinction, pour les opérations budgétaires, des exercices auxquels ces opérations se rattachent[1].

Ils présentent :

1° La situation des comptables au commencement de la gestion;

2° Les recettes et dépenses de toute nature effectuées dans le cours de cette gestion;

3° La situation des comptables à la fin de la gestion, avec l'indication des valeurs en caisse et en portefeuille composant leur reliquat (D. art. 23).

Ces diverses indications doivent correspondre à la réalité des faits ainsi qu'aux résultats des écritures. Pour que l'autorité chargée du jugement soit assurée de cette concordance, les écritures et les livres des comptables sont arrêtés, le 31 décembre de chaque année ou à l'époque de la cessation des fonctions, par les agents administratifs désignés à cet effet : la situation de la caisse et du portefeuille est vérifiée aux mêmes époques et constatée par un procès verbal (D. art. 22).

Les comptes affirmés sincères et véritables, datés et signés par les comptables, sont présentés à l'autorité chargée du jugement dans

pour la tenue régulière du journal. L'expérience de l'administration italienne, ainsi qu'on peut le voir dans la note insérée plus haut, n'est pas très concluante à cet égard ; mais, en Italie, certaines compagnies privées tiennent le journal de leurs opérations suivant les règles de la logismographie.

1. La Direction générale de la comptabilité du royaume d'Italie a publié un travail intitulé : *Statistica comparata dei bilanci dei principali Stati di Europa per gli esercizi dal 1882-83 al 1887-88 e parallelo fra il rendiconto generale del regno d'Italia per l'anno finanziario 1887-88 e il rendiconto generale della Repubblica francese per l'anno* 1887. Cette seconde partie contient une traduction logismographique de notre Compte général.

1. En réalité, pour que la Cour puisse rendre en temps voulu ses déclarations générales de conformité, les comptes sont formés en deux parties séparées, l'une comprenant les opérations complémentaires de l'exercice expiré ; l'autre, les opérations de la première année de l'exercice encore en cours : mais cette seconde partie rappelle les opérations de la première et forme par conséquent le véritable compte de gestion (D. art. 317).

les formes et dans les délais prescrits par les règlements. Ils doivent être en état d'examen et appuyés des pièces justificatives classées dans l'ordre méthodique des opérations. Après la présentation d'un compte, il ne peut y être fait aucun changement.

Les comptables en retard de fournir soit les comptes eux-mêmes, soit les justifications complémentaires qui leur sont demandées, sont passibles des peines prononcées par les lois et règlements.

Au-dessus de tous les comptables, il existe, on le sait, un comptable suprême qui, pareil à un Dieu, partout présent et partout invisible, se trouve chez tous les comptables et les absorbe tous en lui. Ce comptable n'est autre que le Trésor lui-même, représenté par le ministre des finances. Les écritures tenues par la direction générale de la comptabilité publique viennent, comme celles d'un comptable ordinaire, se condenser dans un compte établi chaque année sous le nom de Compte général de l'administration des finances.

Ce compte, qui résume à la fois les comptes des ministres et les comptes individuels des comptables, garantit l'exactitude matérielle de tous les résultats soumis chaque année au contrôle législatif.

Prescrit d'abord par la constitution de l'an III (art. 322) et par la loi du 12 nivose an IX, sa forme a été définitivement réglée par la loi du 25 mars 1817 et par l'ordonnance du 10 décembre 1823, dont les dispositions sont reproduites dans l'article [illegible] du décret de 1862.

Il embrasse toutes les opérations relatives au recouvrement et à l'emploi des deniers de l'État et présente la situation de tous les services de recette et de dépense au commencement et à la fin de l'année. A cet effet, il est appuyé des cinq séries de développements ci-après désignées :

1° Compte des contributions et revenus publics,

2° Compte des dépenses publiques,

3° Compte de trésorerie,

4° Compte des budgets,

5° Comptes de divers services publics[1].

Toutefois le Compte général des finances, étant rendu par gestion est, pour le contrôle législatif, un document d'étude plutôt qu'un élément de vérification. La loi de règlement statue directement sur les comptes bugétaires, présentés au Parlement par chacun des ministres. Ces comptes font connaître, avec les détails propres à chaque nature de service, les dépenses liquidées, les paiements effectués et les sommes restant à solder à l'époque de la clôture de l'exercice. Ils sont, en outre, accompagnés des documents dont la publication est ordonnée par les lois. De son côté, le ministre des finances présente le compte des recettes de l'exercice expiré, qui contient les développements applicables à chaque division principale des produits et fait connaître avec détail les matières, valeurs et quantités soumises à l'application des tarifs.

La concordance des comptes des ministres avec les écritures de l'administration des finances est constatée par la Commission de vérification des comptes des ministres, qui est nommée chaque année par le Président de la République et qui a pour mission d'arrêter au 31 décembre le Journal et le Grand-Livre de la comptabilité publique.

En outre, la conformité du Compte général des finances et des comptes présentés par les ministres avec les comptes individuels des comptables est certifiée par les déclarations générales de la Cour des comptes.

Mais les comptes ministériels contiennent des articles de recette et de dépense qui n'entrent pas dans le compte des caisses publiques, parce qu'ils ne représentent que des changements d'imputation, des mouvements

1. [illegible] — Ce compte [illegible] de l'article 1[illegible] de la loi de 1817, [illegible] par année, par exercice, par branche de revenus et [illegible] les droits constatés à la charge des [illegible] de l'État, les recouvrements effectués sur ces droits, les sommes restant à recouvrer.

[illegible] — Ce compte, [illegible] de la loi de 1817, présente, par année, par exercice, par ministère et par chapitre, les droits constatés au profit des créanciers de l'État et résultant des services faits pendant l'année ; les paiements effectués ; les sommes restant à payer pour solder les dépenses.

[illegible] — [illegible] aux dispositions de l'article 149 de la loi de 1817, ce compte retrace les mouvements de fonds opérés entre les comptables des finances, l'émission et le retrait des engagements à terme du Trésor, les recettes et les paiements effectués pour le compte des correspondants du Trésor, enfin l'excédent de recouvrement ou de paiement provenant des revenus et des dépenses de l'État. Ces différentes opérations sont renfermées entre les valeurs de caisse et de portefeuille existant chez les comptables des finances au commencement et à l'expiration de l'année. Le compte du service de la trésorerie est appuyé de la situation de l'actif et du passif de l'administration des finances et de l'état de la dette flottante à la fin de chaque année.

N. B. — La situation générale de l'administration des finances, ainsi que l'état de la dette flottante, sont maintenant détachés du compte de trésorerie pour former une [illegible] du Compte général.

[illegible] — Ce compte, publié en exécution de l'article 149 de la loi de 1817, se compose de la situation définitive de l'exercice expiré, de la situation provisoire de l'exercice en cours, et de l'état des opérations faites par anticipation sur l'exercice à venir.

[illegible] — Ces comptes présentent les opérations annuelles de divers services qui se rattachent directement ou indirectement à l'exécution des lois de finances. Cette partie comprend notamment les comptes relatifs à la Dette publique, [illegible] ment des exercices clos, aux débets et créances litigieuses, etc.

de comptes courants et des opérations d'ordre qui ne donnent lieu à aucune entrée ni à aucune sortie matérielle de fonds. Pour permettre à la Cour de constater d'une manière complète l'exactitude du compte général et des autres comptes présentés au Parlement, il lui est justifié de ces opérations, dans un compte spécial établi par l'agent comptable des virements de compte.

VI. CONCLUSION

Dans cet article, on a cherché à faire ressortir l'importance que présentent, au point de vue économique, les questions de comptabilité. On a essayé de montrer que, dans la sphère des intérêts privés, comme dans celle de l'administration publique, le système adopté pour surveiller et pour constater le mouvement des valeurs exerce une influence réelle sur leur utilisation et sur leur reproduction. Est-il possible, est-il même souhaitable que des procédés identiques soient appliqués à la gestion des fortunes particulières et à l'administration des revenus communs? Nous ne le pensons pas. Ceux, — et ils sont nombreux, — qui poursuivent la réalisation de ce rêve nous paraissent se faire une notion inexacte et incomplète de la condition des États et des obligations auxquelles ils sont soumis. En admettant, ce qui n'a rien d'impossible, que les efforts persévérants de la science parviennent à créer, à l'usage de l'industrie et du commerce, une langue universelle des comptes susceptible d'être parlée et écrite dans tous les pays, un résultat analogue pourrait-il être obtenu en ce qui concerne les méthodes suivies dans les finances publiques pour l'exécution et pour la description des faits? Nous n'osons davantage l'espérer. Pour que l'uniformité fût possible, il faudrait que chaque peuple pût faire le sacrifice de ses idées et de ses mœurs politiques, de ses traditions héréditaires, de ses habitudes d'esprit, en un mot, de tout ce qui constitue son génie particulier. Mais quel que soit le résultat assigné à ses efforts, la science n'en doit pas moins poursuivre son œuvre. Il faut que les idées arrivent à se fixer et que le langage de la comptabilité, qui devrait être, par excellence, le langage de la précision, donne enfin une signification invariable à chacun des termes qu'il emploie. Quand on étudie les ouvrages didactiques, quand on suit les discussions des congrès techniques, et même, — fait significatif et plus grave, — quand on lit les débats judiciaires intéressant les sociétés commerciales, on est surpris des profondes divergences qui s'élèvent au sujet de définitions élémentaires comme celles des mots *bilan*, *capital*, *valeur*, *bénéfice*, etc. Et dans l'ordre des intérêts publics, on a vu combien il serait désirable que notre système de comptabilité administrative, admirable à tant de points de vue, fût complété et amélioré par la constatation régulière des engagements de l'État et par l'adoption d'un système d'écritures plus méthodique.

En France et dans la plupart des autres pays, les questions de comptabilité sont trop souvent abandonnées aux teneurs de livres et considérées comme indignes d'occuper l'attention des économistes, des législateurs et des hommes d'État.

Donc, si nous ne partageons pas les espérances de l'éminent administrateur si souvent cité au cours de cette étude, nous nous associons sans réserve aux vœux qu'il formule en manière de conclusion. « N'est-il pas vrai, dit M. Cerboni, ce cri consciencieux d'un des plus grands économistes du siècle, J.-B. Say : « *La première règle de l'économie est toujours une bonne tenue de livres*. Est-ce que ces mots ne trouvent pas tous les jours de terribles sanctions dans cette suite de désordres administratifs causés par le manque d'une sévère discipline de comptabilité? Cela n'est que trop vrai et devrait pousser tout honnête homme à souhaiter que les études de la comptabilité prissent une place honorable et que l'on éclaircît les causes par lesquelles on rencontre tant de difficultés à se familiariser avec les conceptions et les mécanismes de la comptabilité ». C'est seulement lorsque ces études se seront propagées et popularisées « que tout homme qui administre les biens publics pourra être vraiment comptable de ses actions envers le pays ».

E. Dubois de l'Estang.

Bibliographie.

La bibliographie de la comptabilité publique est encore plus pauvre que celle du budget. Il n'existe, à notre connaissance, aucun ouvrage français qui soit spécialement consacré à cette étude et nous sommes obligé de renvoyer à la nomenclature donnée au mot Budget, en y ajoutant seulement :

§ 1. *Au point de vue théorique.* — Joseph Cerboni, *Sur l'importance d'unifier les études de la comptabilité*. Rome 1887, en français (voy. la note de la page 188). A cet ouvrage est annexé le catalogue de tous les écrits parus en Italie sur la comptabilité publique et privée de 1202 à 1882. — Eug. Léautey et Ad. Guilbault, *La science des comptes* Paris, (librairie comptable et administrative), traité de comptabilité commerciale et privée, plus scientifique que ne le sont, en général, les ouvrages français sur la matière.

§ 2. *Au point de vue historique et didactique.* — *Le service de la Trésorerie* de 1790 à 1866; Paris, Imprimerie nationale, 1866. Cette note, publiée par le ministère des Finances, était surtout destinée à servir de commentaire et de justification au décret de 1865, sur la réunion des fonctions de receveur général et de payeur. — Duc de Gaëte, *Mémoires, souvenirs, opinions et écrits*, 2 vol. Paris, Baudouin 1826 et supplément, Paris, Goetschy, 1836. — Mollien, *Mémoires d'un ministre du Trésor public*. 4 vol. Paris Fournier 1845. — M. d'Audiffret, *Système financier de*

[illegible] introduction. Paris, Guillaumin, [illegible].
[illegible] des [illegible].
[illegible] 1882 [illegible] édition. Paris, Berger-Levrault, [illegible]. — Un [illegible] également [illegible] 1 vol. [illegible] Imprimerie impériale [illegible] éléments spéciaux [illegible] ministères.

COMTE (Isidore-Marie-François-Auguste), né à Montpellier le 19 janvier 1798, mort à Paris le 29 septembre 1857. Élève de l'École polytechnique, il en sortit avant la fin des études ; il y rentra plus tard comme répétiteur de mécanique, mais Arago l'en fit écarter. Il s'était de bonne heure tourné vers les questions sociales. Gagné par la personne autant que par les idées de Saint-Simon, il fournit sa part dans les travaux scientifiques de cette école ; il ne tarda pas à s'en séparer pour faire église à part, et c'est ainsi qu'il fonda et laissa un système philosophique qui a reçu et gardé le nom de « positivisme ». Les premières bases, on peut dire, en furent posées dès 1820 dans *l'Organisateur* ; le système a été complété, élucidé par des élèves, dont le plus brillant, Littré, fonda lui-même, en 1870, *la Philosophie positive*.

Comte a été un penseur considérable, une intelligence de premier ordre ; pour sujet qu'il soit à la critique, il a eu la plus grande influence sur les premiers esprits de ce temps. Il a consacré de nombreux volumes à exposer sa philosophie. On l'étudiera sous le mot Positivisme. Disons seulement ici qu'elle est une sorte de résumé des doctrines de Hegel, de Saint-Simon et de Fourier, ce que Benjamin Constant appela le « papisme industriel ». Tout le savoir humain, selon Comte, comprend les sciences pures, au nombre de six, dont l'ensemble doit donner la meilleure des philosophies. Les progrès de la science et de la philosophie, à leur tour, produiront, après les trois phases d'activité : conquérante, défensive, pacifique, la perfectibilité de la race humaine, dogme favori d'Auguste Comte.

Mentionnons, dans la longue série de ses ouvrages : *Système de politique positive*, in-8, 1828. — *Cours de philosophie positive*, 6 vol. in-8°, 1839-42 ; — *Sur l'esprit positif*, in-8, 1844 ; — *Sur l'ensemble du positivisme*, in-8, 1848 ; — *Traité de sociologie, instituant la religion de l'humanité*, in-8°, 1851 ; — *Calendrier positiviste*, 1852 ; — *Catéchisme positiviste*, in-12, 1852 ; — enfin, des articles dans *l'Industrie*, *le Producteur*, etc.

E. R.

COMTE (François-Louis-Charles), né à Sainte-Enimie (Lozère) le 25 août 1782, mort à Paris, le 13 avril 1837. A peine majeur, il vota *non* dans le plébiscite relatif à l'empire, plaida quelque temps à Paris, tout en travaillant au « Recueil » de Sirey et débuta comme publiciste avec *le Censeur*, dont le 1er [illegible] (12 juin 1814) suivit de trois jours la promulgation de la charte. C'est là qu'avec Charles Dunoyer, il soutint toutes les libertés et refusa de se soumettre à la censure comme illégale, « si bien que plusieurs mois, dit Mignet, il demeura seul en possession de la liberté de la presse comme d'un privilège de son courage ». Il protesta contre les Cent Jours par une brochure des plus hardies, vit le Ve volume de son journal saisi, le VIIe condamné et mis au pilon ; *le Censeur*, un moment suspendu, reparut en 1817 et devint *le Censeur européen*. Peu auparavant, Comte avait épousé la fille de J.-B.-Say ; elle le suivit dans l'exil de cinq ans qu'il s'imposa en 1819, lorsqu'il eut été condamné à 2000 francs d'amende et deux mois de prison. Le gouvernement lui fit l'honneur de demander son extradition au conseil de Lausanne, qui la refusa. Il passa de lui-même en Angleterre, préparant les importants ouvrages qu'il publia à son retour, sa *Législation*, notamment, qui obtint en 1828 le grand prix Montyon. Après Juillet 1830, envoyé par la Sarthe à la Chambre des députés, il fut un moment procureur du roi à Paris, mais quitta bientôt ces fonctions, leur préférant son titre de membre de l'Institut. Il entra à l'académie des sciences morales en 1832 et en devint secrétaire perpétuel en 1834.

Comte a laissé deux ouvrages de haute valeur, se complétant l'un l'autre et qui forment un véritable cours d'économie sociale et pratique ; ils ont pour titre : *Traité de législation, ou exposition des lois générales suivant lesquelles les peuples prospèrent, dépérissent ou restent stationnaires*, 4 vol. in-8, Paris, 1827. — *Traité de la propriété*, 2 vol. in-8 Ibid. 1834. — *Le Censeur*, dans ses deux séries, forme dix-neuf volumes, où Ch. Comte a traité, presque seul avec Dunoyer, nombre de questions politiques, économiques et sociales.

[illegible]

CONCURRENCE.

SOMMAIRE

1. Définition et généralités.
2. Histoire de la concurrence.
3. Rôle de la libre concurrence dans une organisation économique libérale.
4. Avantages et inconvénients de la libre concurrence.
5. Exceptions à la libre concurrence.

1. Définition et généralités.

On appelle concurrence toute compétition s'établissant entre individus qui aspirent aux mêmes avantages et s'efforcent à l'envi de les obtenir.

Ces compétitions sont à tout instant innombrables et se renouvellent sans cesse, de telle sorte que la concurrence apparaît comme une modalité presque inévitable de toute activité humaine. C'est que la concurrence n'est autre chose que l'application à l'humanité de la loi générale qui préside à tous les développements des êtres sur la terre : la loi de la lutte pour la vie et de la sélection naturelle.

Ne pouvant subsister qu'à la condition de s'assimiler les éléments ambiants, et ces éléments étant en quantité limitée, les êtres luttent entre eux à qui en obtiendra la possession. Les mieux doués triomphent et se perpétuent, les autres disparaissent. Ce combat n'élimine pas seulement les types inférieurs, il perfectionne aussi les vainqueurs, la nécessité de triompher d'obstacles toujours renaissants rendant les uns plus forts, les autres plus agiles, certains plus rusés. Une école scientifique considérable voit même, dans cette inévitable adaptation des êtres à des milieux variables, l'explication de la différenciation des formes et de la multiplicité des espèces.

Ce sont là les conditions, cruelles, de la vie et de son développement. L'humanité ne saurait y échapper. Pour elle aussi, comme pour les autres espèces, les ressources dont elle dispose sont insuffisantes à la satisfaction de tous les besoins ressentis; et comment espérer qu'il en soit jamais autrement, puisque, dès que la satisfaction d'une catégorie de besoins est assurée, de nouveaux besoins apparaissent? Elle aussi, d'ailleurs, est composée d'éléments inégaux : individus perfectionnés auxquels, pour le bien de tous, doit revenir la plus large part d'initiative et d'activité, individus médiocres, disgraciés ou même vicieux, dont l'influence serait malfaisante si elle n'était étroitement limitée. Enfin, parmi ces individus, combien, capables de bien faire, se montreraient négligents, si la crainte d'être dépossédés par d'autres des situations qu'ils ont conquises, ne les contraignait à l'effort ou à la ponctualité? Ce sont là, sous leur aspect humain, les causes mêmes qui, chez les autres êtres, rendent nécessaire la lutte pour la vie et inévitable la sélection naturelle.

Mais, heureusement, l'élément moral qui est en nous modifie, à notre égard, l'application des lois de la nature. Si, dans les temps primitifs, la lutte pour la vie a été, pour elle, aussi violente dans ses procédés, aussi implacable dans ses résultats que pour les autres espèces, l'humanité s'est efforcée de l'adoucir et de la réglementer. Elle a soustrait, au moins en règle générale, le vaincu aux conséquences extrêmes de son infériorité, écartant souvent la question de vie et de mort, et y substituant des aspirations à la puissance, à l'influence, à la gloire, aux dignités, à la richesse. D'autre part, elle a cherché, sans d'ailleurs y réussir complètement, à éliminer les violences et la ruse, et à faire du succès la récompense de services rendus à tous. La concurrence a donc perdu de son âpreté, en même temps qu'elle devenait, dans de nombreux cas, le procédé le plus efficace pour orienter les actes individuels dans le sens de l'intérêt général. Mais il est à remarquer que, si la civilisation en a ainsi atténué les effets et réglementé les procédés, elle n'en a pas diminué le champ d'application. Tout au contraire, là où elle a pu faire de cette lutte, autrefois sauvage, un instrument pacifique du progrès, elle n'a cessé d'en multiplier les occasions.

2. Histoire de la concurrence.

Nous ne savons ce que fut l'humanité à ses débuts. Probablement les hommes, ignorants de tous liens, même des liens de famille, vivaient isolés. Habitant les bois, se réfugiant dans les cavernes, ils subissaient sans atténuation les lois de la lutte pour la vie. Nous ne savons pas non plus d'une façon précise de quelle façon se constituèrent les premiers groupes humains. La constitution de la famille a-t-elle d'abord servi à rapprocher ceux que la communauté du sang désignait pour un état d'union permanente, ou bien s'est-on groupé au hasard des rencontres, des périls bravés ensemble, pour former des tribus? Nous ne pouvons le dire. Peut-être, probablement même, ces deux formes se sont développées en même temps dans les diverses régions et ont simultanément engendré la vie sociale. Mais, quelque obscurité qui subsiste sur ce point, il est sûr que les premières organisations, familles ou tribus, eurent pour effet presque immédiat de modifier profondément les conditions de la concurrence.

A la lutte individuelle se subtitua la lutte collective. Désormais ce ne sont plus des hommes isolés, ce sont des groupes qui se défendent ou s'attaquent. Entre ces groupes, la concurrence reste âpre et cruelle : c'est toujours la lutte pour la vie avec la violence et la ruse comme procédés, avec l'anéantissement du vaincu comme sanction. Aujourd'hui encore il en est ainsi pour les peuplades sauvages. Dans l'intérieur de chaque groupe, au contraire, tout s'organise en vue d'assurer la paix. La préoccupation de la défense commune fait obstacle à la concurrence entre les individus. Les éléments sociaux ne sont du reste pas encore amalgamés

assez fortement pour que chacun d'eux soit admis à vivre d'une vie propre. Puis, l'humanité est alors si pauvre que, dans chaque groupe, on n'assure qu'à grand peine la satisfaction des besoins essentiels de tous : la concurrence, avec les responsabilités qu'elle entraine, serait donc, chose inadmissible, une menace de mort pour les moins forts ou les moins habiles : on reviendrait à la lutte pour la vie, alors qu'on s'est groupé pour assurer la vie! Enfin, l'organisation est encore trop faible pour que les abus soient aisément réprimés, et l'histoire des institutions démontre que tous les peuples, à leurs débuts, ont obvié à l'impuissance de la répression par des mesures préventives. Toutes ces causes concourent à faire prévaloir une discipline sévère, restreignant au strict minimum les occasions de concurrence entre les membres du groupe. On se serre autour du chef, patriarche ou chef de clan, dont l'autorité devient bientôt absolue. La propriété est collective et c'est sous les ordres du chef que se fait la guerre contre les ennemis du dehors, que se fabriquent les armes et les outils, que se renouvellent les approvisionnements et que se partagent les moyens de consommation. L'obéissance exclut donc la concurrence : celle-ci, cependant, ne disparait pas entièrement. Comme, en effet, la division des fonctions existe déjà, inévitable, c'est à qui obtiendra l'emploi le plus envié et des compétitions s'établissent. Le chef décide, seul juge des mérites respectifs.

Ainsi, tandis que la lutte continue, violente, entre les groupes, elle est presque entièrement supprimée entre les individus. Dans le seul cas où la concurrence reste possible entre eux, c'est par voie d'autorité que le débat est réglé. Ce n'est pas à dire, sans doute, que les sociétés primitives aient été des modèles d'ordre et de paix. Les hommes ne se transforment pas tout à coup, et nous savons que ces temps étaient fertiles en actes de violence; mais, déjà, c'étaient là des faits irréguliers, des crimes, que l'on s'efforçait de réprimer, et dont il faut faire abstraction pour comprendre l'esprit des institutions au point de vue qui nous occupe.

Tels sont les premiers résultats de la formation des sociétés sur la concurrence. Voyons maintenant ce qu'en a fait la civilisation.

Il faut bien reconnaître qu'elle n'a eu qu'une influence tout à fait insuffisante sur les rapports des peuples entre eux. Il n'y a pas lieu de s'en étonner. L'idée que les hommes se doivent un mutuel respect n'est pas intuitive. Elle n'a pénétré en nous qu'à la longue avec le développement de ce que nous appelons les idées morales. Or, nous n'allons guère à la morale que par l'intérêt : ce dernier est notre guide et c'est presque toujours après avoir constaté qu'un acte est utile que nous nous apercevons que cet acte est le devoir. Les hommes ont donc pu, sans qu'on en doive être surpris, commettre cette faute de logique d'accorder au sentiment de la solidarité humaine une moindre importance dans les rapports des peuples entre eux que dans les relations entre membres d'une même nation. La communauté d'intérêts existant entre concitoyens apparaît clairement; celle qui devrait unir les nations est plus cachée. En matière commerciale, où il était le plus aisé de l'apercevoir on ne l'a pas soupçonnée pendant des siècles et c'est pour J.-B. Say un immortel titre de gloire que d'avoir formulé la loi des débouchés. D'ailleurs, il ne suffit pas qu'une idée naisse et se développe pour que les actes qui lui sont contraires prennent fin. Comme il y a toujours des retardataires ou des dissidents, il faut qu'une autorité impose à tous les règles qui ont obtenu l'assentiment général. Au sein de chaque nation cette autorité existe : elle fait défaut entre les peuples. Enfin, puisque la concurrence est inévitable, nécessaire même, n'est-il pas désirable qu'un juge commun apprécie les mérites respectifs des concurrents et décide qui l'emportera? C'est le seul moyen d'éviter les collisions sanglantes et d'éliminer certains procédés de lutte en leur refusant le succès. Mais presque toujours ce juge commun fait défaut lorsque les concurrents sont des nations.

Ce sont là des obstacles qu'il est bien difficile de vaincre. Aussi la concurrence entre les peuples a-t-elle conservé à un haut degré les caractères de l'ancienne lutte pour la vie. Il serait sans doute injuste de méconnaître que des progrès ont été accomplis. Les idées des peuples modernes sur la solidarité humaine se sont incontestablement élargies. On comprend que les nations ont des devoirs réciproques; à défaut d'une autorité ayant le pouvoir d'imposer ses volontés, une force morale, née de l'opinion publique, empêche parfois l'écrasement du faible par le fort : il arrive aussi que des congrès, ou des arbitres choisis par les parties en cause, font l'office de juges et règlent à l'amiable les différends. Néanmoins, tout ce que l'on a pu faire a été de rendre les luttes entre peuples moins sauvages et aussi plus rares. Les guerres subsistent, fléaux terribles, mais l'adoption d'une sorte de code internationnal du droit de la guerre en atténue l'horreur. Ces guerres n'engagent pas seulement des questions de puissance, d'influence dans le monde; le moins fort y perd parfois son indépendance : mais

du moins on ne massacre plus les vaincus. Encore faut-il observer que les ménagements tendent à disparaître quand un peuple civilisé, au lieu d'avoir affaire à des égaux en civilisation, se trouve en présence de populations attardées. L'histoire de la colonisation est là pour montrer que, trop souvent en pareil cas, les plus avancés reviennent aux instincts de la férocité primitive.

Pourtant, dans un certain domaine, celui de l'industrie et du commerce, on a pu accomplir des progrès plus marqués. Là, en effet, il ne s'agit plus pour les peuples de s'arracher réciproquement des lambeaux de leurs territoires ou de se disputer les terres encore inoccupées, mais simplement de se communiquer le bénéfice des dons que la nature a répartis entre eux. D'autre part, il est aisé, en pareille matière, de supprimer les deux obstacles qui, à tous autres points de vue, rendent si difficiles les rapports entre les peuples. Il suffit pour cela que les gouvernements renoncent à faire de la lutte pour l'échange une sorte de guerre dirigée par eux; c'est-à-dire qu'à la concurrence collective au moyen des tarifs douaniers, ils substituent, par une politique économique libérale, la concurrence des individus. Ces individus, en effet, se trouvent naturellement soumis aux lois des pays avec lesquels ils commercent et, en même temps, ils trouvent dans l'ensemble des consommateurs le juge le plus apte à apprécier le mérite de leurs offres. Rien n'est donc plus facile que d'organiser, en matière commerciale, entre les peuples, une concurrence pacifique, propre à enrichir chacun d'eux et à provoquer chez tous l'émulation. Ces vérités simples ne sont pas encore entièrement reconnues. Cependant les tarifs prohibitionnistes ont, à peu près partout, cédé la place aux tarifs simplement protectionnistes et, malgré des hésitations et des reculs, on s'achemine graduellement vers le *libre-échange* (voy. ce mot).

Si les effets de la civilisation ont été médiocres, insuffisants, dans les rapports des nations entre elles, il n'en a pas été de même pour les relations des individus dans l'intérieur de chaque pays. Chez les peuples avancés, une évolution lente, agissant sur les mœurs et sur l'organisation sociale, a peu à peu fait de la concurrence à la fois le moteur principal et le régulateur du mouvement économique. Les premières sociétés, nous l'avons dit, avaient imposé (autant qu'il était possible de le faire) à leurs membres le sacrifice des prétentions personnelles aux nécessités de la défense de tous et de la vie en communauté. Elles atteignaient ainsi le but essentiel, mais c'était en supprimant presque entièrement un précieux élément d'activité : l'émulation. La civilisation devait avoir pour résultat, en modifiant les conditions de la vie sociale, de rendre à cet élément son action normale. Et en effet, avec le temps, les dangers du dehors devinrent moins pressants; en même temps, à l'intérieur, un système complet de répression permit de renoncer aux mesures préventives; une consolidation puissante de la masse sociale supprima les inconvénients de l'initiative individuelle; le développement de la richesse assura à chacun, en règle générale, un minimum suffisant pour vivre, pour peu qu'il prît quelque peine; enfin le public, plus éclairé, se trouva être le meilleur juge de ses intérêts. Tout cela ne se fit qu'à la longue et par degrés. Même aujourd'hui, si grands que soient les progrès accomplis, nous sommes près du but plutôt que nous ne le touchons. Mais de pareilles transformations engendrent des conséquences bien avant que d'être parachevées : dès qu'elles commencent, leurs contre-coups se font sentir. Ce fut d'abord la propriété collective qui céda la place à la propriété individuelle, puis le pouvoir absolu du chef sur les individus fut ébranlé. Chacun commença à travailler à sa guise et pour soi; l'échange devint fréquent et la concurrence s'établit entre les producteurs. Dès lors, elle ne servit plus seulement à opérer la distribution des fonctions entre les hommes, mais encore à décider entre les divers procédés de fabrication et à opérer le partage des richesses. En même temps, un principe tout nouveau apparaissait. Dans les temps primitifs, l'autorité était seule juge des prétentions diverses : désormais les particuliers seront, dans la plupart des cas, appelés à trancher les différends. Car entre deux producteurs offrant la même marchandise, c'est le public qui choisira, et non pas le gouvernement.

Ainsi, multiplier les occasions de concurrence, et transférer autant que possible au public le soin de régler les compétitions, voilà ce que devait faire la civilisation. Elle y est à peu près arrivée aujourd'hui, après de longues luttes. L'autorité, sous ses diverses formes, a tout fait pendant des siècles pour conserver une direction que l'initiative individuelle tendait sans cesse à lui enlever. Tantôt, c'est le *régime des castes* qui, classant chacun d'après sa naissance dans une profession déterminée, morcelle en quelque sorte le domaine social et ne permet la concurrence qu'entre individus de la même caste. Ailleurs, la loi fixe les prix, règle les salaires, défend le prêt à intérêt, etc. Plus tard, le régime féodal multiplie les privilèges, ou bien la royauté ac-

corde aux corporations le monopole du travail, le droit de réglementer la fabrication, etc. Mais toutes ces entraves disparaissent enfin. La propriété individuelle est définitivement affranchie et la liberté du travail et des contrats proclamée en 1789. Dès lors, si l'on excepte le choix des fonctionnaires qui revient naturellement au gouvernement, si l'on excepte aussi quelques monopoles, justifiés ou non par des considérations spéciales (voy. ci-dessous : *Exceptions à la libre concurrence*), chacun est libre de ses actes et le public est juge des efforts de tous. C'est le régime de la *libre concurrence*.

3. Rôle de la libre concurrence dans une organisation économique libérale.

Nous avons dit que l'Évolution, en substituant au régime d'autorité celui de la liberté économique, avait fait de la concurrence à la fois le principal moteur et le régulateur du mouvement économique. Aussi longtemps, en effet, que l'État se réserve le droit d'intervenir dans l'appropriation ou l'emploi des richesses, et dans la direction des efforts de chacun, c'est à lui surtout que revient le soin d'assurer le progrès et de régulariser la vie économique. Mais chez les peuples avancés, le droit d'approprier la richesse et celui de disposer à son gré de son travail étant reconnus à tous, l'État se trouve réduit à un rôle économique secondaire. Il surveille, il assure l'ordre, il aide au besoin : il ne dirige plus. L'orientation, la rapidité, l'exactitude du mouvement ne dépendent plus de lui : à l'action des lois succède celle d'un autre mobile, et ce mobile est la libre concurrence.

Si l'on y réfléchit, on constatera sans peine combien immense est la tâche ainsi départie à la concurrence, quel instrument délicat, souple, propre à de multiples applications elle doit être pour y suffire. Quoi de plus varié, en effet, de plus enchevêtré aussi que l'ensemble des phénomènes économiques ? A tout instant, des quantités énormes de richesses de toute sorte doivent être produites, et chaque espèce doit l'être en une certaine quantité, ni plus ni moins. Il faut donc qu'à tout instant s'effectue convenablement la distribution des hommes et des capitaux dans les divers emplois, et cette distribution est sans cesse à refaire, une partie des forces productives devant à tout moment se transporter de certaines industries vers d'autres, selon les nécessités changeantes qui se manifestent. Les richesses, une fois produites, doivent être réparties équitablement entre tous ceux qui, de près ou de loin, ont coopéré à leur production. Il leur faut également circuler de tous côtés, les unes retournant à la production sous forme de capitaux par l'intermédiaire de la monnaie ou du crédit, les autres devant servir à l'entretien de la vie d'innombrables consommateurs, à leur bien-être, à leurs jouissances. Enfin, dans ce prodigieux enchaînement de faits il ne suffit pas que règnent l'ordre et la régularité ; il y faut encore la vie, le progrès continu, incessant, par le perfectionnement des hommes, des instruments, des méthodes. Agriculture, industrie, commerce, transports, doivent sans cesse modifier leurs procédés et étendre leur action. Entrepreneurs et ouvriers doivent devenir toujours plus hardis, plus instruits, plus habiles.

Tout cela, cependant, la concurrence y pourvoit par le plus simple des mécanismes : grâce à l'action souveraine qu'elle exerce sur l'échange. C'est elle en effet qui fixe les conditions des échanges ; c'est pour la fixation de ces conditions que chacun de nous est appelé à jouer le rôle de juge, à apprécier les mérites des compétiteurs, à trancher les différends. — Si, par exemple, plusieurs détenteurs de richesses de même sorte désirent les vendre, le public choisira plutôt celles qui, par les mérites de la fabrication ou la modicité du prix, satisferont le mieux ses goûts. Entre les diverses richesses, il demandera de préférence celles dont il sentira le plus vivement le besoin. Parmi plusieurs ouvriers, celui-là trouvera plus vite à s'employer, et à meilleur compte, qui sera plus instruit, ou plus habile ou plus honnête, ou plus fort, etc. Le jeu des offres et des demandes, en un mot, est l'effet direct de la concurrence se manifestant en matière économique. Or, l'on sait que les conditions des échanges sont à peu près exclusivement déterminées par la loi de l'*offre et de la demande* (voy. ces mots).

La libre concurrence domine donc absolument l'échange. A cela se borne son action immédiate dans l'ordre économique ; mais il n'en faut pas plus pour que son influence rayonne sur tous les phénomènes de cet ordre. C'est que l'échange est le point central du mouvement tout entier. C'est pour échanger les richesses qu'on les produit, c'est pour échanger des services qu'on s'instruit à en rendre, c'est en échangeant qu'on se procure les capitaux, les services, les moyens de consommation dont on a besoin. Toute activité économique est donc dirigée en vue de l'échange ou rendue possible par lui, et ce qui influe sur l'échange influe sur la vie économique dans toutes ses manifestations. — Le producteur s'efforce de produire dans des conditions telles que la vente des objets fabriqués lui restitue son coût de production, plus un certain bénéfice. Pour y arriver, il

apprécie à l'avance les besoins futurs des consommateurs et les offres probables de ses concurrents, il recherche les inventions les plus récentes et les applique, il en imagine, s'il le peut, de nouvelles : en un mot, il calcule sa production et la perfectionne sans cesse, car le succès n'appartient qu'aux habiles et aux prévoyants. — De leur côté, les capitalistes, en quête de placements avantageux, tâchent de découvrir, parmi ceux qui demandent du crédit, les hommes les plus capables, par leur ingéniosité, leur talent, leur expérience, de faire fructifier les fonds qu'on leur confiera. — Les commerçants, qui spéculent sur l'achat et la revente, cherchent des débouchés, en créent s'ils le peuvent, transportent les produits là où ils font défaut, réalisent partout les approvisionnements nécessaires. — Chacun aussi se dirige vers les emplois où ses aptitudes, soit naturelles, soit acquises, lui permettent d'espérer la plus forte rémunération. — Enfin, hommes et capitaux se déplacent, quand il est nécessaire, selon les indications qui leur sont données par les changements dans les prix ou dans le taux des salaires.

Ainsi, grâce à la libre concurrence, l'activité économique est surexcitée en même temps que régularisée, et la répartition des richesses se fait d'une manière équitable, chacun devant être rémunéré selon le service rendu au public et le public étant appelé à indiquer lui-même quel prix il attache au service rendu. La libre concurrence est donc bien, comme nous le disions en commençant ce paragraphe, le régulateur du mouvement économique et son principal moteur. Sans doute, en remontant plus haut, on trouverait que la cause première de tout ce mouvement est le *besoin* (voy. ce mot) sous ses multiples aspects. Mais, sous un régime de propriété individuelle et de liberté du travail, la libre concurrence est le moyen grâce auquel le besoin est obéi et reçoit constamment, et toujours plus amplement, sa satisfaction.

4. Avantages et inconvénients de la libre concurrence.

Nous tenons pour certain que ce régime est, là où l'état d'avancement des esprits le rend possible, supérieur à tout autre. Cette affirmation paraîtra suffisamment justifiée si l'on observe que la libre concurrence se dégage d'elle-même, par un effort continu et spontané, de régimes primitifs qui l'excluaient. A la fois effet et cause de plus de civilisation, chaque pas qui nous en rapproche nous fait avancer dans l'unique voie du progrès, voie que cherchent instinctivement tous les peuples, et que les plus avancés ont dû tant de fois retrouver après l'avoir perdue. Historiquement, en un mot, la libre concurrence apparaît comme le but vers lequel tend nécessairement l'évolution sociale : il n'en faut pas plus, selon nous, pour établir sa supériorité.

Que si l'on veut aller plus loin et analyser les causes de cette supériorité, il nous semble que l'on en peut signaler trois.

D'une part, la libre concurrence seule peut diriger et régulariser la vie économique sans entraver la liberté des individus. Une autorité, quelle qu'elle soit, si habile qu'on la suppose, n'intervient jamais dans le mouvement de la richesse, que ce ne soit aux dépens ou de la liberté d'appropriation individuelle ou de la liberté du travail. Au contraire, partie intégrante d'une organisation reposant sur ces deux libertés, la libre concurrence les respecte en assurant leur jeu régulier. Elle participe donc au mérite de l'organisation libérale elle-même, faisant servir au bien de tous ces admirables qualités de hardiesse, de flair, de persévérance, et cette prodigieuse variété de moyens qui sont le propre de l'initiative individuelle (voy. les mots : *Appropriation; Etat; Liberté du travail*).

D'autre part, considérée en elle-même, la libre concurrence offre cet inestimable avantage qu'elle confie le soin de décider, dans chaque cas, à ceux-là mêmes que la décision intéresse. Entre plusieurs choses offertes en vente, qui, mieux que l'acheteur, serait apte à manifester une préférence en connaissance de cause? Qui, mieux que le patron, serait qualifié pour choisir, parmi les ouvriers qui se présentent, ceux qu'il emploiera? Qui, mieux que les ouvriers, pour préférer tel patron à tel autre? La libre concurrence réalise donc ce qu'on appellerait en politique : le gouvernement du peuple par le peuple. Régime chimérique en tant que système de gouvernement, les conséquences d'un vote politique étant trop lointaines pour être appréciées sûrement par celui qui l'émet, mais excellent en matière économique, où chacun se prononce sur des faits qui le touchent directement, avec la sûreté de vues que donne presque toujours le sentiment de l'intérêt personnel.

Et c'est, en effet, une troisième cause de supériorité digne d'être signalée, que cette division entre tous, opérée par la concurrence, du colossal ensemble de recherches, d'inventions, d'appréciations, de prévisions, etc., nécessaire pour assurer une production abondante, une circulation régulière, une répartition équitable. S'agit-il, par exemple, de la fixation des prix? Chaque acheteur, chaque vendeur consulte ses besoins et ses ressources,

se renseigne sur l'état du marché. Patrons, ouvriers, capitalistes agissent de même pour la détermination des taux du salaire, de l'intérêt, du profit. Ayant à prévoir les demandes futures de la consommation, le producteur s'informe auprès des marchands en gros, qui reçoivent eux-mêmes les avis des commerçants en détail. Cent autres exemples du même genre pourraient être donnés, qui tous montreraient comment, grâce à la division du travail dont nous parlons, la libre concurrence introduit l'ordre et la clarté dans le mouvement économique et réduit au minimum les risques d'erreur et d'injustice.

Ces mérites, qui sont de premier ordre, une organisation économique les présente à un degré d'autant plus élevé que le champ ouvert à la concurrence y est plus vaste et que la concurrence y est plus libre. Toute combinaison qui restreindrait les applications de la concurrence, ou en entraverait la liberté, devrait donc être rejetée comme une cause d'inévitable stérilité, d'erreurs et d'injustices. Les adversaires de la libre concurrence ont vainement essayé d'échapper à cette condamnation.

Les uns, les socialistes, dans leur haine des inégalités de fait, rêvent un retour aux organisations primitives. Dans leur conception, l'Etat, propriétaire de tous les moyens de production, dirigerait le travail, distribuerait les hommes dans les diverses professions, répartirait les produits, etc. Ce serait la suppression presque totale de la concurrence et la suppression absolue de la *libre* concurrence, le gouvernement ayant tout pouvoir pour juger les prétentions contradictoires dans les cas où il pourrait s'en élever. Mais, s'il est aisé de supprimer par la pensée la concurrence, il ne l'est pas de la remplacer utilement. Les socialistes ont en vain cherché un autre moyen de provoquer l'émulation, de satisfaire les aspirations de chacun, de régler équitablement les intérêts de tous. Malgré les efforts répétés d'écrivains ingénieux et convaincus, ils en restent à une esquisse grossière, chargeant l'État de la tâche effroyable de tout savoir, de tout prévoir, de tout diriger, sans pouvoir prendre aucune garantie contre son incapacité, son inertie ou l'arbitraire de ses actes.

D'autres — les socialistes de la chaire — vont moins loin. Ils n'entendent pas supprimer la concurrence, mais ils la voudraient moins libre. L'État, pensent-ils, devrait intervenir et la réglementer étroitement, soit pour protéger les uns, soit pour encourager les autres. Mais ils ne pourraient empêcher, qu'agissant ainsi, l'État ne s'exposât à énerver l'initiative des particuliers, à provoquer des contre-coups inattendus, et finalement à faire surgir des résultats précisément opposés à ceux qu'il se proposerait. Si, par exemple, comme quelques-uns le demandent, on reconstituait un régime de corporations, éviterait-on qu'il en sortît bientôt des monopoles de toute sorte, iniques en eux-mêmes, et d'ailleurs aussi favorables au règne de la routine que contraires au bon emploi des aptitudes de chacun? Si l'on donnait suite au projet d'une entente internationale pour la limitation du travail dans les usines, n'aboutirait-on pas fatalement à léser dans ses droits l'ouvrier courageux et à placer dans un état d'infériorité, sur le marché international, l'industrie des pays où le travail est le moins productif? Enfin, dans l'un et l'autre cas, le moyen employé ne serait-il pas en opposition directe avec le but poursuivi, puisque l'on chercherait à améliorer le sort des ouvriers par des procédés dont l'effet immédiat serait de ralentir la production ?

Le régime de la concurrence est donc, et de beaucoup, le meilleur; c'est à lui qu'appartient l'avenir. Mais si, mieux qu'un autre, il excite les hommes à produire, régularise la circulation des richesses et en assure l'équitable répartition, ce n'est pas à dire qu'il soit parfait. En regard des avantages, certains inconvénients doivent être signalés.

L'avènement de la concurrence, nous l'avons dit, n'est autre chose qu'un retour à la loi naturelle de la lutte pour la vie, mais de la lutte pour la vie transformée dans ses conditions par l'effet des mœurs et des lois. Or, pour que la transformation fût complète, il faudrait que la concurrence éliminât absolument la violence et la ruse, fît à chacun sa place exacte dans la société, quelle que soit la nature de ses aptitudes, et assurât le succès des plus habiles et des plus diligents sans entraîner pour aucun la misère ou la mort. Mais il ne peut en être ainsi, l'humanité étant encore loin de la perfection. Il en résulte que la libre concurrence n'est bienfaisante que sous réserve de quelques cas particuliers.

Un certain nombre d'individus sont exposés à être victimes sous ce régime. Nous ne parlons pas seulement ici des paresseux ou des vicieux, dont le sort est peu intéressant, mais des maladroits et des malchanceux, obligés de subir sans atténuation les risques de leur défaut de bonheur ou d'adresse; et aussi d'hommes supérieurement doués, mais dont l'intelligence élabore lentement ou dont les œuvres ne sont pas de celles qui se vendent aisément.

D'autres, au contraire, arrivent à conquérir, par des procédés déloyaux, une place à laquelle ils n'ont pas droit. Quoi que l'on fasse

en effet, la violence, la ruse surtout, ne peuvent être absolument supprimées dans les rapports des hommes, et la nécessité même où le régime de la libre concurrence met chacun de s'évertuer pour conquérir les biens qu'il désire, pousse les moins honnêtes à des procédés frauduleux, tels que falsifications, coalitions, manœuvres d'accaparement, etc., contre lesquels le public ne sait pas toujours se défendre.

L'opposition des intérêts n'est pas non plus sans susciter des querelles, ceux qui coopèrent à une même œuvre de production se trouvant souvent adversaires quand il s'agit de partager les bénéfices. De là viennent, notamment, les luttes trop fréquentes entre les ouvriers et les patrons.

Il peut enfin arriver que, dans ce régime qui laisse à chacun la liberté de ses actes, des erreurs soient commises. Dans l'ardeur de la concurrence, des entraînements se produisent : excès de production, abus de spéculation, et des crises en sont le résultat. Ou bien des intermédiaires trop nombreux s'interposent entre le producteur et le consommateur, surélevant le coût de production, et par là même le prix de vente des produits. En pareil cas, il est vrai, la libre concurrence tend à corriger le mal : la fondation des grands magasins et des grandes maisons de commission en est la preuve; mais parfois son action est lente et le vice d'organisation subsiste longtemps.

Tout cela prouve que le régime de la libre concurrence n'est pas parfait. Mais aucun autre régime n'éviterait des inconvénients infiniment plus graves. Les hommes ne peuvent malheureusement pas prétendre à la perfection : ils doivent se borner à choisir, entre les diverses organisations possibles, la meilleure, c'est-à-dire celle dont les désavantages sont le plus largement compensés par les mérites. Nous croyons avoir démontré que la libre concurrence offre ce caractère de supériorité.

Pourtant, en se plaçant à un point de vue très général, on a parfois adressé à la libre concurrence un reproche qui serait singulièrement grave s'il était justifié : celui d'abaisser l'idéal moral des hommes, la lutte dans laquelle chacun d'eux est à tout instant engagé les poussant à l'âpreté, à l'égoïsme, détruisant en eux le sentiment de la bienveillance mutuelle. Rien n'est moins exact, à ce qu'il nous semble. C'est surtout du monopole et du privilège sous toutes les formes que naît l'égoïsme. Dans une nation divisée en deux groupes dont l'un exploite l'autre, fatalement les uns se font durs et les autres serviles. La libre concurrence, au contraire, donnant à tous les mêmes droits, relève la dignité humaine et, si quelques-uns apportent dans la lutte pacifique qui s'engage trop d'âpreté, la masse, appelée à une vie plus heureuse, se montre pitoyable et préoccupée d'équité. Quel siècle a connu, avec autant de force, les préoccupations généreuses qui tourmentent le nôtre ?

On pourrait aussi se demander si, du fait de la libre concurrence, l'idéal artistique ne s'est pas abaissé. On peut croire, en effet, que la vie inoccupée des Grecs, par exemple, pour qui travaillaient des esclaves, ou les habitudes luxueuses d'une cour entretenue par les redevances des vassaux et par l'impôt, étaient particulièrement propres à l'affinement des idées et au développement du sens artistique. A d'autres époques aussi, l'inégale répartition des richesses, mettant aux mains de quelques particuliers ou de certaines associations des ressources immenses, et d'autre part les privilèges accordés à ceux qui se distinguaient dans leur art, ou la protection assurée par le système des corporations, ont permis l'exécution d'œuvres colossales, poursuivie pendant des siècles, et dont nous admirons les restes. Tout autres sont les conditions de la vie moderne, où bien peu connaissent l'existence contemplative, où la richesse est divisée, où presque tous ont le souci des besoins quotidiens. Il semble bien que, dans ce milieu nouveau, certaines applications de l'art n'ont plus leur place. Quel artiste imiterait aujourd'hui ces artisans d'autrefois qui concentraient toute une vie sur une seule œuvre, sculptant, par exemple, une salle d'un palais ou bien ciselant les portes d'une cathédrale ? Nous ne croyons pourtant pas que l'art ait à se plaindre des changements survenus, car ce qu'il a perdu dans de certains sens s'est trouvé compensé en d'autres. La poésie, par exemple, s'adressant désormais à tous et non plus seulement à une élite, a trouvé des formes nouvelles, inattendues. L'histoire est devenue la plus riche matière d'art depuis que l'on a entrepris de découvrir des lois sous l'enchaînement des faits, et de reconstituer les états d'âme où ont vécu les générations successives. D'une façon générale enfin, en même temps qu'il se rencontre toujours un certain nombre d'esprits aptes à goûter les abstraites beautés de la forme, le plus d'intensité de vie qu'il y a dans l'humanité a obligé l'art à mieux comprendre ce que vaut la vie et à en réaliser plus exactement et plus complètement l'image.

5. Exceptions à la libre concurrence

Dans les pays mêmes où le régime libéral est pratiqué le plus sincèrement, le principe

de la libre concurrence subit un certain nombre d'exceptions dont il convient de signaler les plus importantes.

Quelques-unes, restes des organisations anciennes, tiennent à l'influence de la tradition. C'est un fait incontestable, par exemple, que, dans de nombreux cas, les taux des *salaires* (voy. ce mot) ne subissent pas exactement les oscillations que devrait normalement engendrer la loi de l'offre et de la demande. La force de la coutume élimine souvent tout débat entre patrons et ouvriers, et le prix de la main-d'œuvre reste fixe au chiffre accoutumé, jusqu'à ce qu'un changement se produise dans les conditions ambiantes, assez considérable pour rendre inévitable la détermination d'un taux nouveau. Ces faits n'ont rien de surprenant ; ils disparaîtront probablement d'eux-mêmes avec le temps, mais nous y trouvons cet avantage qu'ils facilitent la transition du régime ancien au moderne, en donnant aux individus le temps de s'habituer à la libre concurrence et de s'organiser en vue d'elle.

D'autres exceptions naissent du fonctionnement même du régime libéral. Ce sont toutes celles qui résultent de la constitution d'un monopole de fait au profit de certains individus (V. *Monopole*). Permettre, en effet, aux particuliers, d'approprier librement la richesse et de travailler comme ils l'entendent, c'est les autoriser à profiter de tous les avantages qu'ils pourront acquérir à l'encontre de leurs concurrents : qualités exceptionnelles du sol, forces naturelles existant en quantité limitée, etc. Mais il est à remarquer que, presque toujours, ceux qui jouissent de ces situations privilégiées ont eu quelque mérite en découvrant l'emploi à faire des moyens de production qu'ils possédaient et, en tout cas, c'est le but même de la concurrence que d'encourager chacun à tirer le meilleur parti possible des biens dont il dispose.

Enfin, et ce sont les plus intéressantes, des exceptions, en assez grand nombre, sont le résultat de dispositions législatives.

Quelques-unes, loin d'impliquer, chez les législateurs, un esprit anti-libéral, ont au contraire pour but de permettre le fonctionnement même du régime de la libre concurrence. Telles sont celles qui résultent de mesures préventives ou répressives prises en vue d'éliminer certains procédés jugés déloyaux. La concurrence, nous l'avons dit, ne doit pas être un retour pur et simple aux luttes primitives : telle qu'on la conçoit dans une société civilisée, elle n'est possible qu'autant que des précautions sont prises pour empêcher les violences et les fraudes. Il y a seulement lieu de douter si, dans certains cas, la disposition prohibitive ou répressive n'est pas inutile, ou ne pourrait pas être remplacée par une autre moins gênante. On peut, par exemple, contester la valeur législative de l'article 419 du Code Pénal qui punit les actes d'accaparement. A cet égard, l'extrême difficulté que l'on trouve à distinguer les manœuvres blâmables des opérations de spéculation licite, le danger de faciliter par là des interventions arbitraires du pouvoir, ce qu'il y a d'illogique à punir l'accaparement des produits ou des moyens de production alors qu'on a dû proclamer la légitimité des grèves, enfin la force avec laquelle la nature des choses s'oppose au succès de ces manœuvres et l'inévitable disproportion entre la gravité de la peine prononcée et celle du mal causé : toutes ces raisons nous inspirent de grands doutes. Mais, à coup sûr, la disposition de l'article 419 n'émane pas d'un sentiment d'hostilité contre le principe de la concurrence : elle a au contraire pour but d'en assurer le respect.

Dans un deuxième groupe, on peut classer certaines dispositions législatives visant des cas, d'ailleurs peu nombreux, où la libre concurrence ne présenterait pas ses ordinaires avantages. Nous citerons, comme exemples : le régime des *chemins de fer*, celui des *monnaies* et la législation sur les *brevets d'invention*. Malgré les controverses soulevées, nous pensons que les monopoles créés par la loi dans ces cas sont d'un utile secours au fonctionnement d'un régime libéral, et nous ne croyons pas qu'on puisse s'attendre à les voir disparaître dans un temps appréciable.

Quelques monopoles sont encore institués par la loi pour des raisons tellement spéciales qu'on ne peut les considérer comme des atteintes réfléchies au principe de la libre concurrence. Tels sont ceux que l'État se réserve à lui-même pour la fabrication de certains engins de guerre ou dans un but fiscal.

Toutes les sortes de restrictions que nous venons d'énumérer peuvent donc être, ou approuvées, ou du moins tolérées, comme favorables au développement d'un régime économique libéral, ou comme ne l'entravant pas sérieusement.

Il en est tout autrement d'une dernière catégorie d'exceptions qu'il nous reste à signaler. Celles-là sont, incontestablement, le résultat de la survivance d'idées nées sous les régimes d'autorité. Toutes, elles impliquent un sentiment d'injuste et maladroite défiance contre la libre concurrence. Nous avons déjà montré combien, dans les rapports des peuples entre eux, le système [illegible]

douaniers est loin de l'idéal à réaliser. Dans le même ordre d'idées, pour la législation intérieure, nous signalerons, comme les plus considérables des dispositions restrictives de nos lois : la limitation du taux de l'intérêt en matière civile, la fixation d'un maximum d'heures de travail pour les ouvriers adultes dans les manufactures et usines, le monopole pour l'émission des billets de banque, celui des agents de change et de certains courtiers, etc. Toutes ces mesures empiètent, sans raison justificative suffisante, sur un domaine qui doit appartenir à la libre concurrence : leur suppression s'impose donc. On ne saurait, sans doute, la décréter du jour au lendemain, l'habitude même qu'on a laissé prendre aux hommes d'être protégés rendant les transitions plus difficiles ; mais on y doit tendre graduellement, c'est dans cette voie qu'est aujourd'hui le progrès.

On ne saurait trop conseiller aussi aux autorités sociales, État, Communes et autres, de s'abstenir scrupuleusement de toute intervention dans la lutte pacifique qui s'engage entre les individus. En favorisant les uns au détriment des autres, elles ne peuvent que fausser le mécanisme économique, commettre des injustices et retarder l'éducation des esprits, qu'il faut habituer à la liberté.

PAUL BEAUREGARD.

CONDILLAC (Étienne BONNOT DE), abbé de Mureaux, membre de l'Académie française, est né à Grenoble le 30 septembre 1714.

Célèbre surtout comme philosophe, Condillac a pourtant une place dans l'économie politique au dix-huitième siècle par son livre : *Du commerce et du gouvernement considérés relativement l'un à l'autre*, publié en 1776. Cette date indique qu'il ne fut composé qu'après les écrits des physiocrates, de Turgot et d'Adam Smith. Attaqué vivement par Le Trosne dans son livre de *l'Intérêt social*, par l'abbé Baudeau dans ses *Nouvelles Ephémérides*, cet ouvrage de Condillac n'appartient pas moins, quant au fond, à l'école physiocratique, dans laquelle il fait plutôt schisme qu'il ne se pose en adversaire. Le livre *Du commerce et du gouvernement* considère en effet la terre comme l'unique source de la richesse, les lois civiles comme une dérivation de la nature des choses, le travail comme devant être, sous toutes ses formes, débarrassé de toutes les entraves. Il se distingue pourtant par quelques explications peu concordantes avec celles de Quesnay et des autres physiocrates, et surtout par une heureuse protestation contre l'*improductivité* de l'industrie. Une remarquable lucidité fait le grand mérite de cet exposé méthodique et intéressant. Elle ne sauve pas l'auteur de quelques confusions graves pour le fond même des idées, comme la confusion de l'*utilité* et de la *valeur* qui, dans son chapitre plein d'aperçus justes d'ailleurs sur la valeur, le mène à rapporter à celle-ci l'eau, l'air, etc... Il combat, au nom du même principe, cette proposition des physiocrates, que, dans l'échange, on donne *valeur égale pour valeur égale*. On a écrit peu de pages qui résument avec plus de précision les idées fondamentales sur la *monnaie*, matière approfondie déjà par l'école de Quesnay et Turgot notamment. En somme, cet écrit sur le *commerce et le gouvernement* place son auteur au premier rang des vulgarisateurs de l'école physiocratique, dont il rectifie parfois les idées et toujours le langage.

Condillac allait très peu dans le monde ; sa vie se passa dans l'étude et dans le travail, et c'est dans toute la vigueur de son talent que le surprit la mort, le 3 août 178 sur sa terre d'Élux, près de Beaugenci.

Les écrits de Condillac sont nombreux. Ses *Œuvres complètes*, publiées en 1798 et années suivantes, forment 23 vol. in-8. L'édition de 1821-23 est en 16 vol. in-8. Nous n'avons à citer que l'ouvrage analysé plus haut : *Le commerce et le gouvernement considérés relativement l'un à l'autre* (1[re] édit.), Amsterdam et Paris, Monory, 1776, in-12 ; souvent réimprimé parmi ses Œuvres complètes, et reproduit dans le tome XIV de la *Collection des Princ. économistes* de Guillaumin. Paris, 1847. « Condillac a cherché à se faire un système particulier sur une matière qu'il n'entendait pas ; mais il y a quelques bonnes idées à recueillir parmi le babil ingénieux de son livre. » (J.-B. SAY, *Traité d'éc. pol.*)

H. B.

CONDITION. — Certaines matières premières, telles que la soie et la laine et à un dégré moindre le coton, sont très hygrométriques. Dans son plus grand état de siccité à l'air libre, la soie, que nous prendrons pour exemple, ne renferme pas moins de 8 p. 100 de son poids d'eau et peut en contenir jusqu'à 15 p. 100, sans cependant paraître mouillée. Cette propriété présente au point de vue commercial de grands inconvénients, puisque l'acheteur ne peut se rendre compte exactement du poids de la soie ou de la laine qu'il acquiert, ce poids variant suivant que les produits sont plus ou moins saturés d'humidité. De là une série de fraudes et de conflits entre les vendeurs et les acheteurs. De tout temps, les négociants se sont rendu compte de ces variations ; mais comme il était impossible de les constater rigou-

reusement, l'acheteur consentait au vendeur, à raison des propriétés hygrométriques des filés, une bonification qui s'appelait le « don ». Ce don était une des conditions du marché : de là le nom de « Condition » donné à l'établissement chargé d'en fixer le taux [1].

Ramener les produits à un état de siccité absolue de manière à ce que, débarrassés de matières étrangères, ils ne pèsent plus que leur poids exact, tel était le problème à résoudre. C'est en Italie que les premiers essais ont été tentés, mais le mérite d'avoir trouvé et appliqué des produits d'une rigueur absolue revient à Lyon, qui, dès 1779, a créé une institution spéciale pour la condition des soies. Diverses villes ont imité l'exemple de Lyon [2], mais la méthode lyonnaise n'a jamais été dépassée. L'établissement de Lyon est resté le chef-d'œuvre du genre.

Ce n'est pas ici le lieu d'analyser les opérations multiples et délicates que subit la soie avant d'arriver à une siccité absolue : l'énumération même sommaire de ces procédés remplirait plusieurs colonnes. Nous renvoyons donc les lecteurs que cette question intéresse tout spécialement aux ouvrages techniques et surtout au livre déjà mentionné de M. Perret.

Le conditionnement n'a aucun caractère obligatoire ; chacun est libre d'en faire usage à sa convenance. Mais le vendeur et l'acheteur ont un tel intérêt à y recourir que toutes les soies employées à la confection des soieries lyonnaises y sont soumises. C'est en effet le seul moyen dont dispose le fabricant pour être exactement fixé sur la production et établir ses prix de revient. Dans ces conditions on ne comprendrait pas que l'État intervînt pour rendre obligatoire une mesure devenue générale.

GEORGES MICHEL.

CONDORCET (Marie-Jean-Antoine-Nicolas CARITAT, marquis DE), naquit le 17 septembre 1743 à Ribemont, en Picardie. Il perdit son père à quatre ans. Sa mère, d'une piété ardente et qui allait jusqu'à la superstition, l'avait *voué au blanc*, et jusqu'à dix ans il ne connut d'autres vêtements et d'autres jeux que ceux des jeunes filles. A onze ans, son oncle, Jacques-Marie de Condorcet, qui occupa successivement, comme évêque, les sièges de Gap, d'Auxerre et de Lisieux, le confia aux soins d'un membre de la société de Jésus, le P. Giraud de Kéroudon. A treize ans, il remporta le prix de seconde au collège des jésuites, à Reims. De là il passa au collège de Navarre, à Paris, et il soutint, à peine entré dans sa seizième année, avec un éclat inaccoutumé, une thèse de mathématiques, en présence de Clairault, de d'Alembert et de Fontaine. Leurs encouragements et, notamment, l'amitié de d'Alembert, le jetèrent d'abord exclusivement dans la culture des sciences mathématiques. Ses mémoires lui ouvrirent, en 1769, l'Académie des sciences, dont il devint secrétaire perpétuel en 1773. C'est en cette qualité qu'il composa l'un de ses meilleurs ouvrages, les *Éloges des académiciens morts depuis* 1666 *jusqu'à* 1699. Lié avec Voltaire et d'Alembert, il devint bientôt l'ami de Turgot, qui fit de lui un économiste. En philosophie, en politique, en économie, tous ses ouvrages antérieurs à 1789 ne sont que le commentaire des principes professés par le maître qu'il vénérait et auquel sa plume a consacré, en 1789, un noble hommage dans sa *Vie de Turgot*.

Tout le monde sait quel fut le rôle de Condorcet pendant la révolution, et connaît sa fin tragique. Condorcet ne fut pas appelé à l'Assemblée constituante, mais il fit partie successivement de la Législative et de la Convention. Nommé secrétaire de l'Assemblée législative, le 3 octobre 1791, il y prit la parole le 25, dans la question de l'émigration, et exprima l'avis qu'on ne devait porter de peine que contre les émigrés pris les armes à la main. Le 5 février 1792, il obtint l'honneur de la présidence. Il fut un des premiers à se déclarer pour la forme républicaine, et était républicain de théorie bien avant Robespierre. Louis XVI ayant refusé de sanctionner les décrets d'accusation contre les princes émigrés, il proposa sa déchéance à raison de ce fait. Les 20 et 21 avril, il occupa la tribune pour lire, au nom du comité d'instruction, un long rapport et un projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique. Il parla encore dans la célèbre discussion sur les dangers de la patrie, et fit adopter, après le 10 août, une exposition des motifs d'après lesquels l'Assemblée avait proclamé la convocation d'une Convention nationale, et prononcé la suspension du pouvoir exécutif entre les mains du roi.

Envoyé à la Convention par sept ou huit départements, il y tenta vainement de met-

1. Cette étymologie n'est pas acceptée par M. Perret, directeur de la Condition des soies à Lyon, auquel il semble plus logique et plus naturel de faire dériver le mot conditionnement du verbe « conditionner » qui signifie pour lui : « donner les qualités, la forme, la couleur requises », et de ne voir dans la soie « conditionnée » que ce que tout le monde entend par un produit bien conditionné, c'est-à-dire présentant toutes les conditions voulues. *Monographie de la Condition des soies de Lyon*, par Adrien Perret. Lyon, 1878.

2. Amiens (1806), Aubenas (1854), Avignon (1803), Marseille (1859), Nîmes (1844), Paris (1853), Reims (1853), Roubaix (1858), Tourcoing (1863). A l'étranger, parmi les villes qui possèdent un établissement de Condition nous citerons : Londres, Manchester, Vienne, Bergame, Gênes, Zurich, etc...

tre un terme à la funeste scission entre les Montagnards et les Girondins. Lors du jugement de Louis XVI, Condorcet vota pour la peine la plus grave qui ne fût pas la mort, et il proposa ensuite de supprimer cette dernière peine pour tous les crimes autres que ceux commis contre l'État. Dans le mois de novembre précédent, il avait inutilement essayé d'amener la Convention à faire juger le malheureux monarque par les députations des départements, et à se réserver le droit d'adoucir la peine. Élu membre du comité de constitution, il présenta, le 25 février 1793, un rapport sur les travaux de ce comité. Le langage de paix qu'il tenait à l'Assemblée fut cruellement démenti par l'arrestation de vingt-neuf membres du parti de la Gironde dans la journée du 31 mai. Condorcet avait échappé d'abord à la vengeance exercée contre ses collègues; mais il l'appela noblement sur sa tête, par une protestation adressée à la France et à ses commettants contre l'attentat dont les jacobins venaient de se rendre coupables. Dénoncé le 8 juillet par Chabot, il trouva un asile chez madame Vernet, proche parente des célèbres peintres de ce nom, et qui tenait, rue Servandoni, n° 21, une maison garnie pour les étudiants. C'est là que, sans livres, abandonné aux seules ressources de sa mémoire, il composa son *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*. Chaque soir il remettait à sa bienfaitrice les feuilles qu'il avait écrites dans la journée, et jamais il ne relut ni le travail de la veille ni l'ouvrage dans son ensemble. Cependant, un décret de la Convention étant venu menacer de mort quiconque oserait recueillir un proscrit, Condorcet ne put se résoudre à compromettre plus longtemps cette généreuse femme, qui, pendant huit mois, était parvenue à le soustraire à toutes les recherches. « Il faut que je vous quitte, lui dit-il un jour, je suis hors la loi. — Vous êtes hors la loi, lui répondit-elle, mais vous n'êtes pas hors l'humanité, et vous resterez. » Mais Condorcet n'accepta point cet admirable dévouement. Profitant d'un instant où il n'était pas surveillé, il s'échappa de sa retraite, à peine vêtu, le 5 avril 1794; après avoir passé plusieurs jours dans la situation la plus horrible, couchant la nuit dans les carrières abandonnées, il fut arrêté à Clamart, dans une auberge où la faim l'avait forcé d'entrer. Conduit aussitôt au Bourg-la-Reine, il y fut jeté dans un cachot; lorsqu'on vint le lendemain pour l'interroger, on le trouva mort. Il avait fait usage du poison que depuis quelque temps il portait sur lui, dans le chaton de sa bague, pour se dérober au supplice.

Comme économiste, Condorcet brille au premier rang des disciples plutôt qu'au rang des maîtres; c'est un propagateur ingénieux et élégant, non un inventeur. Il combat les monopoles, ainsi que tous les économistes du dix-huitième siècle, dans son article *Monopole et monopoleur*, inséré dans l'*Encyclopédie*, et que l'on trouve, ainsi que tous ses opuscules relatifs à l'économie politique, dans l'édition de E. Daire (*Collect. des princip. écon.*, édit. Guillaumin). Sa *Lettre d'un laboureur de Picardie* à M. N..., auteur prohibitif (1775), est dirigée contre le livre de Necker sur la *Législation des grains*, dont la publication eut lieu le 3 mai 1775, c'est-à-dire le jour même qu'éclatait dans Paris la sédition réprimée par Turgot, et connue dans l'histoire sous le nom de *guerre des farines*. Cet écrit ne manque pas de cette ironie amère qui s'alliait chez Condorcet aux sentiments sympathiques. Ses *Réflexions sur l'esclavage des nègres* sont un plaidoyer pour l'abolition, non pourtant immédiate, de l'esclavage, au nom de la morale et même au nom de l'économie politique. Il écrit, en 1792, son morceau sur l'*Impôt progressif*. Il se prononce en sa faveur, à condition qu'il soit très modéré, et proclame les dangers, au point de vue économique, qu'il aurait nécessairement s'il dépassait une certaine mesure.

L'*Esquisse des progrès de l'esprit humain* est encore un développement des idées de Turgot sur le progrès, que l'illustre économiste avait exposées tant dans ses *Discours* en Sorbonne que dans son *Plan d'histoire universelle*. L'ouvrage de Condorcet, plus détaillé, offre par là même plus d'agrément à la lecture, bien qu'on n'y retrouve plus les éclairs d'une originalité profonde et supérieure. De plus, l'auteur se montre ici aussi sévère à l'égard du christianisme, considéré dans ses rapports avec la civilisation, que son maître était laudatif, et le disciple de Turgot est ici l'élève de Voltaire. L'ouvrage est partagé en dix époques. Il montre dans chacune d'elles une certaine correspondance entre les progrès de la morale et ceux de l'économie politique entre les découvertes des sciences et le développement du bonheur. La dixième époque regarde l'avenir et résume les progrès de toutes les autres. C'est la partie la plus originale du livre. Tous les progrès qui restent encore à faire à l'espèce humaine doivent aboutir à ces trois résultats : la destruction de l'inégalité entre les citoyens d'un même pays; la destruction de l'inégalité entre les nations; le perfectionnement de la nature même de l'homme et des facultés dont elle est douée. Quant aux moyens, les voici : destruction des monopoles, abolition de toutes les mesu-

res qui entravent l'industrie et le commerce, extension des avantages du crédit à toutes les classes de la société, établissement des caisses d'épargne et des caisses d'assurance, instruction universelle et spéciale. Avec le bien-être des hommes s'accroîtra leur moralité. Condorcet va jusqu'à dire qu'il n'y aura plus de vices ni de crimes. Il va jusqu'à promettre une vie indéfinie sur la terre à l'humanité et à mettre en doute la loi de mortalité. C'est ainsi que des idées, dont la plupart sont aussi saines que généreuses, l'ont conduit jusqu'à l'utopie.

Parmi les ouvrages de Condorcet qui se rapportent à l'économie politique et qui ont été publiés séparément, nous citerons : *Lettre d'un laboureur de Picardie à M. N**** (Necker), *auteur prohibitif, à Paris*. Paris, 1775, in-8. — *Lettres sur le commerce des grains*, par M.***. Paris, Couturier, 1775, in-8. — *Réflexions sur le commerce des blés*. Londres, 1776, in-8. — *Réflexions sur l'esclavage*. Neufchatel, 1781, nouv. édit. Paris, 1788, in-8. — *Banque nationale*, 1789, in-4. — *Sur la fixation de l'impôt*. 1790, in-8. — *Esquisse d'un tableau des progrès de l'esprit humain*. Paris, Agasse, 1794, 1795, in-8 ; nouvelle édition, suivie de *Réflexions sur l'esclavage des nègres*, Paris, Masson et fils, 1823, in-8; nouvelle édition, Paris, Brissot-Thivars, 1822, in-8.

Pour les autres écrits économiques de Condorcet, nous renvoyons à la belle édition de ses *Œuvres complètes*, en 12 vol. in-8, publiée chez MM. F. Didot par les soins du général O'Connor-Condorcet. Voir aussi l'*Utopie de Condorcet*, par M. Mathurin Gillet, thèse présentée à la Faculté des lettres de Clermont en 1883.

H. BAUDRILLART.

CONSOMMATION.

SOMMAIRE

1. Observation préliminaire.

« La connaissance des lois qui président à la formation, à la distribution et à la consommation des richesses », tel est l'objet de l'économie politique. La *consommation* forme ainsi d'après J.-B. Say, dont nous venons de reproduire les paroles, une des grandes divisions de la science économique. Il n'est pas à regretter que l'illustre économiste ait mis en relief, en le traitant dans une partie spéciale, un phénomène dont l'influence sur le progrès du bien-être et de la richesse des individus et de la société est fondamentale, et qui lui a fourni la matière de quelques-unes des pages les plus intéressantes peut-être, et certainement les plus originales qu'il nous ait laissées. Cependant, la division adoptée par J.-B. Say n'a pas été admise par tous ceux qui l'ont suivi. Rossi, qui lui succéda au Collège de France, n'hésite pas à la rejeter : « J'ai essayé, dit-il, dans les années précédentes, de vous exposer l'ensemble de la science. Nous l'avons étudiée dans ses grandes divisions, la production et la distribution de la richesse, et si nous ne nous sommes pas occupés à part d'une troiième branche qui est désignée dans les livres sous le nom de consommation, c'est que pour nous cette branche rentre dans les deux autres. Ce qu'on appelle consommation productive n'est autre chose que l'emploi du capital; et la consommation qu'on a voulu appeler improductive, l'impôt, rentre directement dans la distribution de la richesse : le reste appartient à l'hygiène et à la morale ». Dans ses *Principes d'économie politique*, qui ont acquis une grande et légitime autorité, J.-St. Mill n'admet également que deux grandes divisions, la production et la distribution; il ne songe même pas à justifier, comme le fait Rossi, l'exclusion de la troisième, la consommation. Des économistes en grand nombre ont, toutefois, conservé la classification introduite par J.-B. Say. Mais, quelle que soit la méthode suivie à cet égard, la consommation n'en garde pas moins, pour les uns comme pour les autres, la même importance; par tous elle est considérée comme le but final de la production et, suivant qu'elle est bien ou mal dirigée, comme la source de tout progrès économique ou le principe de la ruine de l'individu et de la communauté. Aussi bien, les divisions et les classifications, toujours plus ou moins arbitraires, ne sont que des moyens de faciliter l'étude et l'intelligence de l'ordre de faits que l'on expose et n'ont, dès lors, qu'une importance secondaire et relative.

2. Définition. Nature de la consommation.

Consommer, c'est appliquer à la satisfaction d'un besoin les produits du travail, c'est-à-dire la richesse appropriée. En consommant, l'homme détruit, plus ou moins rapidement, les choses dont il fait usage. Toute consommation implique donc une destruction. Le pain qui nous alimente, le vêtement qui nous couvre, le toit qui nous abrite, l'outil que l'ouvrier met au bout de ses doigts, la machine qui fonctionne dans

la fabrique, la matière première que la machine transforme, la charrue du laboureur et la semence qu'il confie à la terre, tout cela disparaît par l'usage ou la consommation.

La consommation n'a d'autre but que la satisfaction d'un besoin. Tel n'est pas cependant le résultat immédiat de toute consommation. Il est des consommations que l'on pourrait appeler *directes*, parce qu'elles sont directement appliquées à la satisfaction d'un besoin : par exemple, la consommation de pain quand on a besoin de nourriture. Mais il en est d'autres *indirectes*, comme celles de matières premières, d'instruments, de semences, lesquelles ne sont utiles que par les produits nouveaux dont elles deviennent la source et sont la condition. Remarquons toutefois que, si la consommation de nourriture ou de vêtements constitue pour l'ouvrier qui achète ces produits avec son salaire, une consommation directe, elle ne constitue, pour celui qui paye le salaire et se prive ainsi d'une jouissance personnelle immédiate, qu'une consommation indirecte, absolument comme celle de matières premières, d'instruments et de semences. Certains produits ne peuvent, par leur nature même, faire l'objet d'une consommation autre que directe : tels sont les objets de fantaisie et d'agrément et, en général, tous ceux qui sont impropres à entretenir ou à faciliter le travail.

La consommation est une destruction : ce qu'elle détruit ce n'est pas la matière, que l'homme ne peut pas plus anéantir qu'il ne peut la créer, mais l'utilité que le travail a donnée à la matière. Celle-ci ne fait que se transformer par l'usage, et l'utilité qu'elle avait pour nous disparaît par la consommation. L'acte de consommer se réduit donc à une destruction de travail humain ou, si l'on veut, de produits du travail humain. Mais le travail humain que l'on consomme et détruit, ne se trouve pas toujours incorporé à la matière ; on consomme aussi des services immatériels, du travail non incorporé à la matière, comme la leçon d'un professeur, le chant d'une cantatrice, la consultation d'un avocat ou d'un médecin. Dans tous les cas, c'est le produit du travail humain que l'on consomme, que l'on applique à la satisfaction d'un besoin, et les produits matériels et les services immatériels s'échangent indifféremment les uns contre les autres.

L'utilité d'une chose, c'est-à-dire son aptitude à satisfaire un besoin, étant détruite par la consommation, il en résulte que cette utilité disparait et ne peut être détruite une nouvelle fois. Ce que l'un consomme ne peut donc plus être consommé par un autre. La remarque est essentielle, car trop souvent, oubliant que la consommation des uns est exclusive de celle des autres, on a prétendu que la consommation des riches permet d'augmenter celle de la classe ouvrière. Il est bien évident cependant que le travail employé à la production d'un objet consommé par les riches n'a pu être employé en même temps à produire un autre objet pour les déshérités de la fortune. Mais l'usage d'une chose n'implique pas toujours la destruction complète de son utilité, et M. Courcelle-Seneuil a dit avec raison : « Consommer, c'est détruire l'utilité d'une chose ou diminuer celle qu'elle avait précédemment. » On peut revendre une maison, un outil, un meuble, un vêtement après en avoir fait usage et retrouver la valeur de ce qui leur reste d'utilité. « La lenteur ou la rapidité avec laquelle s'opèrent les consommations, dit J.-B. Say, ne change pas leur nature. Je ferai seulement observer que, dans chaque période de temps, il n'y a de consommée que la portion de valeur que l'objet a perdue durant cette période. Plusieurs générations successivement peuvent se parer d'un même diamant, sans qu'il perde sensiblement de sa valeur. Sa consommation est donc insensible. Une maison est moins durable : sa valeur ne se soutient que par des réparations continuelles dont le prix représente la consommation graduelle, l'*usure* de la maison, et finalement il arrive une époque où ses matériaux remboursent à peine sa démolition, et où par conséquent sa valeur, comme maison, est réduite à rien. C'est seulement alors qu'elle est entièrement consommée.

« Un meuble meublant se consomme plus vite qu'une maison, et un fruit plus vite qu'un meuble. La pêche cueillie ce matin dans un jardin, n'a été complètement mûre, sa production n'a été achevée que ce matin ; et il faudra qu'elle soit consommée avant la fin de la journée de demain.

« De toutes les consommations, la plus rapide est celle que l'on fait des produits immatériels. Ils n'ont aucune durée ; et si l'on veut que leur consommation serve à quelque chose, elle doit avoir lieu au moment même où ils sont créés. Le domestique qui me sert à table, me rend un service qui a une utilité et un prix ; mais ce service d'aujourd'hui ne m'est d'aucun secours plus tard. Si je veux être servi à table demain, il faudra que le domestique prenne une nouvelle peine et que je lui paye un nouveau salaire. Le service d'hier n'a plus aucune valeur, il a été complètement consommé[1]. »

1. J.-B. Say, *Cours complet d'économie politique*, VII[e] partie, chap. Ier.

3. Prédominance de l'intérêt du consommateur.

Le travail n'est qu'un moyen dont la consommation est le but. On ne comprendrait pas l'homme travaillant à produire l'air qu'il doit respirer, quand il peut obtenir cet air sans effort, ou la lumière, quand le soleil la lui prodigue. Si la nature pourvoyait gratuitement à tous nos besoins, la malédiction de Dieu sur l'homme : *Tu gagneras ton pain à la sueur de ton front*, ne serait qu'un vain mot. Mais la nature n'est pas aussi libérale envers l'homme, et ce qu'elle lui refuse il faut bien qu'il se résigne à se l'approprier *à la sueur de son front*. Aussi, tout renversement, tout amoindrissement d'un obstacle à la satisfaction d'un besoin, constituent-ils, pour l'humanité, une conquête qui supprime ou diminue l'effort nécessaire pour se la procurer. Obtenir plus de satisfactions avec le même travail, ou les mêmes satisfactions avec moins de travail, tel est, en dernière analyse, dans l'ordre économique, l'idéal toujours poursuivi, idéal dont le progrès nous rapproche sans cesse, mais qui ne peut être atteint.

Si l'homme vivait sans rapports d'échange avec ses semblables, il se trouverait évidemment sous l'empire de cette préoccupation constante : diminuer sa peine et augmenter ses jouissances. Mais une fois l'échange pratiqué et la division du travail établie, confondant le moyen avec le but, on a pensé qu'il pouvait être utile d'augmenter la peine proportionnellement aux satisfactions qu'elle nous procure; on a dès lors suscité, entre le besoin et la satisfaction du besoin, des obstacles artificiels, sans autre but que de nécessiter des efforts pour les détruire. C'est faire travailler pour ne rien produire; c'est, comme le dit Bastiat, rappelant l'effort éternel et stérile de Sisyphe, pratiquer le *sisyphisme*. Propagée par l'intérêt individuel, toujours si ardent, la théorie du *sisyphisme* a servi à justifier toutes les iniquités contre lesquelles l'économie politique n'a cessé de lutter depuis un siècle. Bastiat a dévoilé l'illusion sur laquelle cette théorie repose dans les termes suivants : « La séparation des occupations, dit-il, résultat de la faculté d'échanger, fait que chaque homme, au lieu de lutter pour son propre compte avec tous les obstacles qui l'environnent, n'en combat qu'*un*; le combat non pour lui, mais au profit de ses semblables qui, à leur tour, lui rendent le même service. Or, il résulte de là que cet homme voit la cause immédiate de sa richesse dans cet obstacle qu'il fait profession de combattre pour le compte d'autrui. Plus cet obstacle est grand, sérieux, vivement senti, et plus, pour l'avoir vaincu, ses semblables sont disposés à le rémunérer, c'est-à-dire à lever en sa faveur les obstacles qui le gênent. »

« Si les vœux secrets de chaque producteur étaient réalisés, dit-il encore, le monde rétrograderait rapidement vers la barbarie. La voile proscrirait la vapeur, la rame proscrirait la voile, et devrait bientôt céder les transports au chariot, celui-ci au mulet, et le mulet au porteballe. La laine exclurait le coton, le coton exclurait la laine, et ainsi de suite, jusqu'à ce que la disette de toutes choses eût fait disparaître l'homme même de dessus la surface du globe[1]. »

Qu'il s'agisse de l'individu isolé ou des hommes vivant en société, c'est donc toujours l'intérêt de la consommation, but de tous nos efforts, qui prédomine. Sans doute les médecins ont intérêt à ce qu'il y ait des malades, les hommes de loi à ce que la mauvaise foi engendre des procès, les fabricants de lampes à ce que la lumière du soleil cesse de nous éclairer, les charretiers à ce que les canaux et les chemins de fer ne transportent pas les marchandises plus facilement qu'ils ne peuvent le faire eux-mêmes; mais l'humanité a intérêt à ce qu'il n'y ait ni malades, ni procès, à ce que le soleil nous éclaire gratuitement, à ce que les canaux et les chemins de fer fassent les transports à moins de frais. Tout effort, tout travail épargné devient disponible et peut être appliqué à la poursuite de satisfactions dont on était privé auparavant. L'individu peut en souffrir, mais l'humanité en profite.

4. Consommations productives et consommations improductives.

En vertu du droit de propriété, chacun est libre de faire tel usage qu'il lui convient des richesses qu'il a produites ou qu'il a obtenues par l'échange. Il peut en user et en abuser. De là des distinctions fort importantes entre les différentes consommations, les unes nuisibles, les autres utiles. Un vaste et intéressant domaine s'ouvre ici à la morale, à l'hygiène, à la médecine, qui apprécient l'emploi des richesses au point de vue de la dignité morale de l'homme, du maintien ou du rétablissement de sa santé. L'économie politique n'a point à pénétrer dans ce domaine; mais il en est un, non moins intéressant, qui lui est propre : c'est à elle qu'il appartient d'apprécier les consommations au point de vue de leurs effets sur le développement du bien-être et de la richesse de l'individu et de la communauté. Or, à ce point de vue spé-

1. Bastiat [illegible]

cial, la distinction fondamentale est celle qui a été établie entre les consommations *productives* ou *reproductives* et les consommations *improductives*.

Lorsqu'une richesse acquise est appliquée à l'entretien d'un travail nouveau et que, de cette manière, sa consommation a pour résultat de faire retrouver, après la destruction que toute consommation implique, une richesse égale ou supérieure, la consommation est dite reproductive. On la nomme improductive, lorsqu'elle a uniquement pour but et pour effet de satisfaire un besoin, de réaliser un désir, sans autre résultat que le besoin satisfait, le désir réalisé. Ainsi, lorsque je consomme dans l'oisiveté la nourriture dont je dispose, cette nourriture, une fois consommée, disparaît sans rien laisser après elle. Si, au contraire, tandis que je suis nourri, je produis quelque objet utile, un outil, par exemple, qui rendra mon travail du lendemain plus facile, plus productif; si j'exécute des travaux d'irrigation ou de drainage qui accroîtront la fécondité de mon champ; de sarclage ou de binage qui me donneront une moisson plus abondante, ce que j'aurai détruit en consommant sera compensé par ce que j'aurai produit, et la consommation est reproductive. Il est de toute évidence que, dans le premier cas, je me trouverai appauvri de tout ce que j'aurai consommé, tandis que, dans le second, j'aurai créé des forces productives et, par suite, accru mon bien-être de tout ce que ces forces créées pourront me donner de richesses, c'est-à-dire de satisfactions. C'est le souci de l'avenir qui pousse l'homme aux consommations reproductives. Si le lendemain ne devait pas exister pour lui, ce serait folie que de se ménager, en s'imposant une privation, des ressources dont il ne pourrait recueillir aucun avantage. Les consommations reproductives impliquent toujours un effort moral, un sacrifice; elles sont le résultat de la prévoyance, qui domine de plus en plus l'homme à mesure que sa moralité et son intelligence se développent et que sa sécurité est plus assurée. Les sociétés humaines, comme les individus qui les composent, s'enrichissent de tout ce qui est appliqué aux consommations reproductives, et s'appauvrissent de tout ce qui est appliqué aux consommations improductives.

Quiconque ne contribue à la production ni directement ni indirectement est qualifié par J.-St. Mill de consommateur improductif. Mais il fait remarquer que la consommation des producteurs peut être elle-même partiellement improductive. Tout ce qu'ils consomment en plaisirs ou en superfluités, la création de nouvelles richesses n'étant ni le but ni le résultat de cette consommation, doit être compté comme consommation improductive; et l'on ne doit regarder les consommations comme reproductives que dans la mesure où elles servent à entretenir ou à augmenter la puissance productive; peu importe que cette puissance réside dans le sol, dans le matériel ou le personnel de la production. « Il est un grand nombre de produits, ajoute-t-il, dont on peut dire qu'ils ne sauraient être consommés qu'improductivement. La consommation annuelle de vin de Champagne, de broderies d'or, d'ananas, doit être considérée comme improductive, parce que ces choses ne servent pas plus à la production, ou à l'entretien de la vie ou de la force, que ne feraient des choses beaucoup moins coûteuses. »

Dès que la division du travail est pratiquée, que chacun consomme les produits du travail d'autrui qu'il demande, en échange des produits de son propre travail qu'il offre, et que les produits, au lieu de s'échanger directement les uns contre les autres, s'échangent par l'intermédiaire de la monnaie, le mot *dépense* devient synonyme de consommation. Comme l'explique J.-B. Say, la valeur produite est alors distribuée en monnaie, et tous ceux qui ont pris une part dans cette distribution sont obligés, pour la consommer, de la transformer, par un nouvel échange, en objets de consommation, c'est-à-dire d'acheter les choses qu'ils désirent consommer. Il en résulte que celui qui achète des objets de fantaisie fait une consommation improductive; que celui qui, soit directement lui-même, soit par l'intermédiaire de ceux auxquels sa monnaie a été transmise à la suite d'un prêt ou d'un placement, achète des instruments, des matières, du travail humain, détermine une consommation égale en objets utiles à l'industrie, notamment en articles que la classe ouvrière achète avec le salaire qui rémunère son travail.

On le sait, l'offre, bien qu'elle précède le plus souvent la demande, est déterminée par celle-ci. Sauf erreur, on ne produit pas ce qui ne sera pas demandé ou acheté. A mesure donc que, dans une société, on fait plus de consommations reproductives et moins de consommations improductives, l'industrie se transforme et prend un autre cours. La production d'objets de fantaisie est alors, proportionnellement, remplacée par la production d'objets destinés à constituer ou à à entretenir des forces productives, notamment par celle d'objets demandés par la classe ouvrière et achetés avec les salaires qu'on lui paye; car aucune industrie ne

peut fonctionner sans l'assistance du travail, c'est-à-dire sans consacrer une partie de ses forces à l'entretenir. Nous arrivons ainsi à cette conclusion : que la dépense productive a lieu à l'avantage de ceux qui n'ont que leur travail pour vivre. En proportion du pouvoir d'achat ou de consommation qui leur est transféré par la constitution de forces productives, des emplois nouveaux s'offrent à une population grandissante, ou, si la population n'augmente pas, des salaires plus élevés au profit de celle qui existe. Les riches épargnant ce qu'ils auraient pu consommer et les pauvres consommant ce que les riches ont épargné, la participation des différentes couches sociales aux jouissances de la vie devient moins inégale.

La dépense productive, résultat de la modération de nos désirs de jouissance, en même temps qu'elle accroît la richesse et garantit l'avenir de celui qui la fait, nous apparaît ainsi comme le grand ressort de la diffusion du bien-être et de l'aisance dans les différentes couches de la population, comme l'instrument le plus fécond pour assurer la paix sociale, en même temps que la grandeur, la civilisation et la puissance des nations. Ce sont les dépenses productives, en effet, qui permettent aux classes vivant de salaires de consommer, sous des formes appropriées à leurs besoins, et de reproduire ce que la prodigalité dissipe, sans retour, pour l'entretien de sa paresse, pour la satisfaction de ses fantaisies, trop souvent de ses vices. « Que Dieu jette un regard sur cette terre, dit avec autant d'éloquence que de vérité M. Émile de Laveleye, et qu'il y voie des millions d'hommes occupés à confectionner des choses inutiles, comme des bijoux et des dentelles, ou des choses nuisibles, comme l'opium et les spiritueux, et à côté d'eux des millions d'autres hommes dans un dénûment extrême : que notre race lui paraîtra sotte, puérile, barbare! Elle passe son temps à se fabriquer des colifichets et des chiffons et elle n'a pas de quoi se vêtir et se nourrir! Tel est aussi le jugement des pères de l'Église, éclairés par les lumières de l'Évangile et celui des pères de l'économie politique, instruits par les analyses de la science[1]. »

5. Produire, c'est consommer.

Cette proposition est évidente : on ne saurait, en effet, imaginer une production, fut-ce la plus simple, qui n'entraîne la consommation de matières premières, d'instruments, d'objets d'entretien de travailleurs[2]. Comme tout périt plus ou moins rapidement, ce n'est d'ailleurs que par une destruction et une reproduction perpétuelles que les richesses peuvent se conserver et se transmettre. L'industrie est un gouffre qui engloutit, mais restitue avec usure. Ce qu'elle consomme annuellement, dans les sociétés modernes, de richesses matérielles et de services humains est prodigieux, et s'accroît sans cesse à mesure qu'on l'alimente davantage.

S'il en est ainsi, il devient facile de se rendre compte, d'un côté, de la fonction économique que l'avare remplit dans la société et, de l'autre, de l'inutilité de classes riches et oisives pour alimenter le travail et fournir des débouchés aux produits.

L'avare est un être méprisé et, à beaucoup d'égards, il mérite le mépris dont on le couvre. Le bien qu'il fait à l'humanité en se privant de tout, il le fait sans en avoir la conscience, ni la volonté. La charité et la bienveillance ne sont pas ce qui le guide; il n'obéit qu'à son égoïsme, il en est l'esclave et aussi la victime. « L'avarice est une faiblesse comme la prodigalité, dit J.-B. Say. Celle-ci ne sait pas résister à une fantaisie, l'avarice ne sait pas surmonter une terreur. N'est-il pas faible, en effet, l'avare qui pousse la crainte de se voir dépourvu jusqu'à se priver de tout? Sacrifier le bien-être de sa famille, le sien propre, sa considération, sa santé, quelquefois sa vie, pour un avenir qui n'arrivera jamais; se priver de tout, de peur d'être privé de tout, c'est folie. Ce n'est point éviter le mal, c'est y tomber[1]. »

Cependant, ce que J.-B. Say qualifie à bon droit de folie a, pour l'humanité, des effets bienfaisants qui, généralement, échappent aux regards. En plaçant ses économies, ce que l'avare aurait pu dépenser lui-même sera certainement dépensé par d'autres; non pas en bijoux, dentelles, parfums, comestibles délicats, ni dans la boutique du voisinage, mais au loin peut-être, parfois dans

1. Émile de Laveleye, [illegible]

2. Dans toute industrie les avances se trouvent divisées en trois parts : l'une part sous forme de matières premières ; l'autre, sous forme de bâtiments, outils, machines, etc. ; une troisième, formant le fonds destiné au payement des salaires. Cette dernière est plus ou moins importante et varie proportionnellement aux deux autres, suivant le genre d'industrie et, dans la même industrie, suivant les progrès qui y sont réalisés. Ainsi, dans l'industrie agricole, la proportion consacrée au fonds des salaires est plus forte que dans l'industrie manufacturière ; dans celle-ci, la proportion diminue à mesure que le travail des machines est substitué à celui de l'homme. Il ne s'agit, bien entendu, que de *proportion*, car il peut arriver, et il arrive souvent, que la part *absolue* augmente pour le fonds des salaires en même temps que la part relative de ce fonds dans les avances se trouve diminuée. Ce qu'il nous importe seulement d'établir ici, c'est que, quelle que soit cette part, toujours variable, il est impossible de constituer un fonds productif par l'épargne sans qu'une portion quelconque en soit appliquée à l'entretien des travailleurs, dont le concours est, dans tous les cas, indispensable.

1. *Cours d'économie politique*, VII[e] partie, [illegible]

un autre hémisphère. La privation que l'avare s'impose profite toujours à quelqu'un; car, pour que les valeurs épargnées se conservent et fructifient, il faut qu'elles soient consommées par l'industrie sous les formes diverses que nous savons, et dont l'une, il importe de le rappeler, représente les objets d'entretien que l'ouvrier achète avec son salaire. L'avare est donc précisément l'homme qui répond au vœu de M. de Laveleye : il provoque, en épargnant, une production plus grande, non seulement de matières premières et d'instruments, mais d'articles indispensables à l'existence, articles qui font défaut à un si grand nombre de nos semblables, et cela aux dépens, il est vrai, de la production de colifichets et de bagatelles recherchés par la vanité et consommés dans l'oisiveté. Adam Smith compare celui qui fait une épargne au fondateur d'une maison de charité; comme ce dernier, en effet, il crée un fonds pour l'entretien d'un certain nombre d'hommes. L'avare est donc celui qui fonde à l'excès, inconsciemment, il est vrai, des maisons de charité. Mais, comme on ne voit pas toujours où ses économies vont alimenter le travail, à qui, en d'autres termes, sa puissance de consommation est transmise, on le blâme, comme si nul autre que lui-même ne profitait de ses privations!

Nous ne parlons pas ici de l'avare qui entasse ses économies sous forme d'écus dans un coffre-fort. L'avare de cette espèce constitue une exception si rare dans les temps modernes qu'il est inutile de s'en occuper. Disons toutefois qu'au point de vue économique, son rôle est certainement moins nuisible que celui du consommateur improductif; car il ne détruit rien pour satisfaire à une manie n'ayant, après tout, d'autre résultat que d'enlever à la circulation une certaine quantité de métaux précieux qui y retourneront tôt ou tard.

Si l'avare est considéré comme un malfaiteur parce que, ne consommant pas, il n'offre aucun débouché aux produits du travail, les classes riches et oisives, qui consomment beaucoup et ne produisent rien, sont censées remplir une fonction sociale des plus utiles et considérées comme les bienfaitrices de l'humanité souffrante (V. Luxe). Montesquieu avait déjà dit : « Si les riches ne dépensent pas beaucoup, les pauvres mourront de faim. » Et plus tard, alors que la *Richesse des Nations* d'Adam Smith et le *Traité* de J.-B. Say avaient paru, Sismondi, moins excusable que Montesquieu, se faisait encore l'écho du même préjugé. « La transformation de la nation en un grand atelier d'ouvriers constamment occupés, dit-il, loin de causer la richesse, causerait la misère universelle. Si la classe riche prenait la résolution de vivre de son travail comme la plus pauvre, et d'ajouter tout son revenu à son capital, les ouvriers seraient réduits au désespoir et mourraient de faim [1]. »

Sismondi ne voit pas que la classe oisive ne produisant rien et n'ayant, par conséquent, rien à offrir par elle-même, dépend, pour ses consommations, des produits que les travailleurs ont vendus et dont ils lui transmettent le prix à titre de fermage ou d'intérêt. Il ne voit pas que c'est la production qui est la source même où la consommation va puiser sa puissance; puissance qui, dès lors, ne peut être anéantie ou s'amoindrir que par un défaut ou un ralentissement de production. Aussi, que les producteurs viennent à disparaître de la terre, les oisifs mourront inévitablement de faim. Mais si les oisifs disparaissaient, le pouvoir d'acheter ou de consommer serait-il diminué pour cela dans le monde? Évidemment non; ce pouvoir resterait à ceux qui ont travaillé et qui, auparavant, devaient, en vertu de contrats, transmettre une partie des produits de leur travail aux oisifs. Le fermier pourrait dépenser le fermage du propriétaire; l'entrepreneur d'industrie, les intérêts du capitaliste; le contribuable, la part d'impôt destinée au service de la dette publique. La demande ou consommation ne serait pas diminuée; mais les consommateurs ne seraient plus les mêmes. Et l'industrie, toujours guidée par la demande, dirigerait tout naturellement la production de manière à satisfaire les besoins et les désirs des nouveaux consommateurs. « Aussi bien sur le terrain de la morale que sur celui de l'économie politique, dit un judicieux économiste anglais, M. J.-E. Cairnes, il importe d'insister sur ceci : qu'aucun avantage social quelconque ne résulte de l'oisiveté. La richesse accumulée au profit des riches oisifs par leurs ancêtres ou par d'autres, lorsqu'elle est employée comme capital, contribue sans doute à entretenir l'industrie; mais ce que les riches consomment pour leurs plaisirs et dans l'oisiveté n'est pas employé comme capital et ne sert qu'à entretenir leur propre existence inutile. Ils ont incontestablement droit aux fermages et aux intérêts stipulés dans les contrats; mais il faut leur laisser la place qui leur appartient, celle de frelons dans la ruche se gorgeant à un festin auquel ils n'ont contribué en rien [2]. »

Quand les riches oisifs confient à l'industrie, pour les détruire et les faire renaître

1. *Nouveaux principes*, liv. II, chap. III.
2. *Some leading principles of political economy*, p. 3[illegible] London, Macmillan and Co, 1888

avec un surplus, les éléments de production dont ils disposent, ils rendent aux travailleurs un service dont l'économie politique démontre toute l'importance. Quand, en retour de ce service, ils stipulent, à leur profit, une part du produit du travail fécondé par le secours qu'ils lui prêtent et se créent ainsi des revenus, ils usent du droit le moins contestable. Mais lorsqu'ils dépensent ces revenus à des jouissances personnelles, la science, sans méconnaître le droit d'user et d'abuser d'une propriété légitimement acquise, proclame bien haut qu'il n'en résulte aucun avantage pour les classes ouvrières. Celles-ci, pourvoyant d'ordinaire péniblement, avec la part qui leur reste de la production, à leurs besoins les plus impérieux, ne participent d'aucune manière aux délicatesses de la vie, créées par leur activité et dévorées par l'oisiveté. Tout au plus pourrait-on soutenir que les oisifs, dépensant libéralement et sans marchander, ne reçoivent le plus souvent, en retour de leurs revenus, qu'une partie de la valeur que ces revenus représentent. C'est pour les oisifs une diminution de jouissance qui accroît la puissance de consommation et les jouissances de ceux qui ont travaillé et produit.

Aussi bien, la part des oisifs une fois prélevée sur les produits de l'industrie, que cette part soit appliquée à la satisfaction de leurs besoins et de leurs fantaisies ou jetée par eux à la mer, c'est, pour le travailleur, chose parfaitement indifférente. Les broderies et les dentelles qui servent à orner leur personne, les bijoux à satisfaire leur vanité, les mets recherchés à flatter leur palais, tout cela ils pourraient, au lieu de le consommer, le détruire, sans affecter le bien-être de ceux qui l'ont produit. Et à moins d'admettre que les fléaux de la nature, le feu et les abîmes de la mer, puissent être des moyens propres à assurer l'existence de ceux qui travaillent, il faut bien rejeter l'idée de Sismondi et de Montesquieu, que les consommations des riches oisifs, qui ont pour les pauvres le même effet que ces fléaux, empêchent ceux-ci de mourir de faim.

Sans doute, si les oisifs gaspillaient les forces productives qu'ils possèdent, au lieu de les confier à l'industrie qui les consomme et les fait fructifier à leur profit, les travailleurs souffriraient. Aussi est-ce en maintenant ces forces par des placements judicieux et prudents, en les augmentant par l'épargne, que les riches sont la providence de ceux qui n'ont que leur travail pour vivre; mais ils ne peuvent revendiquer ce rôle en consommant des revenus qui n'entretiennent que leur propre existence.

La conviction, si répandue, de l'utilité d'une classe d'oisifs consommateurs ne repose donc que sur des apparences trompeuses, et l'économie politique en démontre l'erreur avec la même certitude et la même évidence que l'astronomie démontre l'erreur de l'opinion, naturelle aussi et tenue pour indiscutable pendant des siècles, que le soleil tourne autour de la terre immobile. Mais si les découvertes astronomiques sont facilement acceptées, parce qu'elles n'ont aucun rapport avec notre bien-être et que personne dès lors n'est intéressé à les contester, les vérités économiques, au contraire, froissant le plus souvent les passions et les intérêts privés, sont combattues malgré l'éclat de leur évidence[1].

1. [illegible] procurer des débouchés plus étendus aux produits. Certains [illegible] J.-B. Say que revient l'honneur d'avoir mis la vérité en pleine lumière dans sa célèbre théorie des débouchés. J.-St. Mill [illegible] miste français, et ajoute : « Toute différence d'opinion sur ce sujet fait que l'on considère l'économie politique à un point de vue très différent, surtout en ce qui touche les questions d'application : d'un côté, nous n'avons qu'à considérer comment on peut combiner une production suffisante avec la meilleure distribution possible ; de l'autre, *il faut chercher* [illegible] D'ailleurs, une théorie pleine de contradictions ne peut se faire jour sans porter la confusion au cœur même de la science, et sans rendre impossible une conception nette des actes économiques les plus complexes des sociétés. Cette erreur a été fatale aux systèmes de trois économistes éminents, Malthus, Chalmers et Sismondi : ils ont tous trois compris et exposé admirablement les théorèmes élémentaires de l'économie politique, mais cette erreur fatale s'est répandue comme un voile entre eux et les parties les plus difficiles de la science, sans laisser pénétrer aucun rayon de lumière. La même idée confuse a traversé et dérangé bien plus encore toutes les théories des esprits inférieurs à ceux-là ».

Ni les travaux de J.-B. Say, ni les démonstrations lumineuses de Mill n'ont empêché, malheureusement, l'erreur [illegible] avoir traité en excellents termes plusieurs parties de la science, notamment celle qui a pour objet la consommation, familiarisé d'ailleurs avec les écrits de ceux qui l'ont précédé dans les études économiques, en arrive à parler du luxe. « Le luxe contenu dans de justes bornes, dit-il, ne produit que d'excellents effets, car il excite l'homme à produire et le moralise en élevant ses désirs..... *Le luxe légi-* [illegible] Supposez que chacun s'en tienne actuellement au strict nécessaire sans chercher à augmenter la somme de ses jouissances ; supposez que chacun travaille et produise de plus en plus sans rien consommer, nous aurons d'un côté une grande production et peu de consommation de l'autre. Dès lors, les débouchés manqueront et la production se trouvera arrêtée. Mais si, jusqu'à un certain degré, le luxe est raisonnable et nécessaire, au delà il ne l'est plus et ne produit [illegible]

[illegible]

1. [illegible]

6. Consommations involontaires et consommations destructives.

Dans son *Traité*, J.-B. Say parle de consommations *involontaires :* telles sont, dit-il, l'incendie d'un bâtiment, le naufrage d'un navire. Dans son *Cours complet*, il n'a pas reproduit cette qualification d'involontaires, et quoique certains économistes aient cru devoir la maintenir, nous croyons qu'il a bien fait. La consommation qualifiée d'involontaire n'est, en effet, qu'une destruction pure et simple ; comme elle ne satisfait à aucun besoin de l'homme, elle est précisément exclusive de l'idée de consommation. C'est un accident qui a pour résultat d'empêcher toute consommation et contre lequel on se garantit par l'assurance.

Mais la consommation peut être destructive, et l'on doit considérer comme telle toute consommation qui détruit ou diminue la puissance de l'individu, sa force, son aptitude au travail, comme par exemple celle d'eau-de-vie et d'opium. Est également destructive toute consommation qui dépasse les revenus et diminue ainsi les sources d'où sortent ces revenus. Si, dans une société, les consommations destructives n'étaient pas compensées par les consommations productives, cette société s'appauvrirait.

Dans un chapitre de son *Cours complet* (le VIIIe de la septième partie) intitulé : *des consommations privées les plus judicieuses*, J.-B. Say se livre à une dissertation des plus intéressantes quant à la préférence que certaines consommations méritent sur d'autres. Il faut préférer, dit-il, celles qui satisfont à des besoins réels et condamner celles qui satisfont à des besoins factices. Il recommande la consommation de choses dont la destruction est lente de préférence à celles dont la destruction est rapide, parce qu'elles procurent une jouissance longtemps prolongée à proportion de ce qu'elles coûtent, et qu'on peut plus aisément en réformer l'excès. Il condamne la consommation d'articles de modes, le plus souvent mis au rebut avant qu'ils soient hors d'usage. Les conseils de J.-B. Say sur les consommations privées sont marqués au coin du jugement le plus sain, mais ils sont plutôt d'un moraliste ou d'un économe, et ne regardent pas, à proprement parler, l'économie politique. Jos. Garnier, se plaçant à un point de vue plus strictement économique, condamne très justement les consommations à crédit. Celles-ci, en effet, sont non seulement une cause de ruine pour ceux qui s'y livrent, mais ont en même temps pour résultat une diminution *momentanée* des forces productives de la société et, par conséquent, du fonds destiné aux salaires. Si le payement avait été fait comptant au producteur, la valeur que l'objet acheté représente aurait été certainement consommée et reproduite, peut-être plus d'une fois, par le travail pendant le temps accordé à l'acheteur pour la reconstituer sur ses revenus. Dans l'intervalle, c'est autant d'abandonné à la consommation improductive et de perdu pour la consommation productive. Le vendeur n'y perdra pas sans doute, car il ne manquera pas d'exiger un prix d'autant plus élevé que le payement sera plus différé. Mais l'ouvrier, employé à transformer et à reproduire les fonds productifs, n'obtiendra rien en compensation d'un détournement momentané

sence du problème qu'il indique. En tout cas, ce n'est pas l'économie politique qui lui fournira des éléments de solution. S'affublant du manteau du philosophe ou de la robe du prêtre, on peut sans doute discourir sur le luxe légitime et illégitime, mais qu'importe à l'économiste ? Pour lui une dépense est légitime par cela seul qu'elle est faite avec des ressources légitimement acquises. Ce qu'il étudie, c'est l'effet des dépenses sur la production et la distribution des richesses et, à ce point de vue, quoiqu'affirme l'auteur, toutes les dépenses improductives, quelle que soit la qualification que leur donne la morale, produisent le même effet économique. Distinguer les consommations pour déterminer celles qui ont une influence favorable sur la production et celles qui n'ont pas ce résultat, celles qui sont directement ou indirectement productives et celles qui sont absolument improductives, c'est là la seule étude qui soit du domaine de l'économie politique en cette matière. Dans son livre *Political economy* (New-York, p. 317), M. Francis A. Walker exprime même l'opinion que cette étude ferait l'objet du chapitre le plus intéressant d'un exposé de la science, chapitre, dit-il, qui jusqu'ici est resté *presque en blanc* (chapter, now almost a blank).

Maintenant, le luxe n'est-il pas avantageux au moins lorsqu'il « excite l'homme à produire » ? Nous sommes bien loin de le nier ; mais il ne l'est alors que parce qu'il a pour résultat un accroissement de la production et s'alimente lui-même par son travail au lieu de vivre, dans l'oisiveté, sur le travail d'autrui. Certainement, si Watt cherche et découvre la machine à vapeur pour qu'il puisse se procurer la satisfaction de poudrer des laquais ou de consommer des langues de rossignol ; si un négociant, pour satisfaire ses goûts fastueux, parcourt les régions les plus éloignées afin d'y trouver des blés à bon marché et les revendre où ils font défaut et sont chers, leurs désirs de jouissances auront incontestablement des résultats heureux pour l'humanité. Mais pourquoi ? Est-ce en raison de ce qu'ils consomment et détruisent ? Non, c'est en raison de ce qu'ils produisent au profit de leurs semblables.

Craindre que les débouchés puissent faire défaut aux produits créés par le travail, c'est supposer que l'offre et la demande sont des phénomènes indépendants et qui peuvent être séparés ; en d'autres termes, qu'une offre peut se produire sans faire naître ou provoquer une demande. C'est, en dernière analyse, sur cette supposition absurde que repose le sophisme. En réalité, les débouchés ne pourront faire défaut que le jour où l'homme cesserait de produire, faute de besoins à satisfaire. Mais alors ils ne seraient plus nécessaires, car l'échange disparaîtrait en même temps que la production. Rassurons-nous cependant : la condition si misérable encore du plus grand nombre des hommes atteste que ce n'est pas l'absence de besoins qu'il faille redouter. Et si un jour il arrivait que tous les hommes existants fussent comblés, le principe qui domine le développement de la population nous permet de prédire avec certitude que des générations sans cesse croissantes fourniront (à la condition de travailler et de produire, bien entendu) ces débouchés dont on s'inquiète fort inutilement.

fait entièrement à son détriment. Il est bien entendu, toutefois, que ce que nous venons de dire ne s'applique qu'aux consommations improductives; car les consommations productives à crédit ont, au contraire, des effets économiques très avantageux. Le fabricant achète et consomme à crédit les matières premières transformées dans ses ateliers; souvent il se procure de la même manière l'outillage, les machines, les fonds destinés au payement des salaires de ses ouvriers, et cela incontestablement à l'avantage de tous. Par le crédit, en effet, les richesses sans emploi passent dans les canaux de la production dont les ressources se trouvent ainsi accrues, au grand profit d'abord de celui qui possède les aptitudes nécessaires pour les utiliser et obtient une part des résultats de leur emploi, ensuite de celui qui les prête et perçoit l'intérêt; enfin, de la classe ouvrière, dont le travail est plus demandé.

7. Consommations publiques.

Les consommations ou dépenses publiques sont celles qui sont faites par l'État dans l'intérêt général. Mais l'État, n'ayant pas de ressources propres pour couvrir ses dépenses, est obligé d'avoir recours à l'impôt. L'impôt est un prélèvement sur les revenus ou sur la fortune des particuliers, et le sacrifice qui en résulte pour ceux qui l'acquittent doit trouver sa compensation dans les services rendus par l'État. Dès lors, si les consommations improductives sont, en vertu du droit de propriété, permises aux particuliers, elles restent absolument interdites à l'État, qui n'est pas propriétaire, mais seulement administrateur des revenus dont il dispose. Quelles sont, pour l'État, les dépenses productives, justifiées par la fonction dont il est investi et, par conséquent, permises? C'est là une question fort grave, mais qui n'appartient pas à notre sujet. Bornons-nous à faire remarquer que les dépenses publiques affectées aux plaisirs de quelques-uns, sous forme, par exemple, de subsides aux théâtres, ne peuvent en aucun cas se justifier. On prétend, il est vrai, que l'impôt dépensé par l'État retombe « en pluie d'or » sur le peuple. Cependant, l'État peut-il faire retomber sur le peuple autre chose que ce qu'il a commencé par lui prendre? Et ce que l État enlève aux contribuables, ne serait-il pas tout aussi bien dépensé par les contribuables eux-mêmes? Et « la pluie d'or » ne retomberait-elle pas alors plus directement et plus sûrement sur ceux qui, en rémunération de leur travail, ont mérité d'en jouir à leur manière et suivant leurs goûts?

Ch. de Cocquiel.

CONSULS.

SOMMAIRE

1. Definition.

La défense et la protection des intérêts français au dehors sont confiées à deux catégories d'agents, les diplomates et les consuls, entre lesquels l'usage et le droit des gens tracent une ligne de démarcation très nette. Les premiers, en effet, sont les mandataires d'un gouvernement. Ils portent la parole au nom de leur nation toute entière et s'adressent aux représentants officiels du pays dans lequel ils résident. Ce sont, suivant les termes mêmes de la langue diplomatique, des *envoyés* de souverain à souverain. Aussi sont-ils, en général, tenus d'habiter la capitale qui est le siège de la souveraineté. Leur titre propre est la *lettre de créance*, notification courtoise dont l'acceptation forme, entre deux pays, un contrat bilatéral.

Les consuls, au contraire, sont des agents administratifs reconnus et autorisés. « Leur mission est circonscrite aux intérêts privés de leurs nationaux : les négociations politiques, les transactions de gouvernement à gouvernement leur sont étrangères. Ils ne sont point accrédités... Ils ne communiquent qu'avec les autorités secondaires de leur résidence[1] ». C'est ce que M. de Talleyrand avait parfaitement établi dans l'ordonnance du 8 août 1834. « Les consuls, disait-il, n'ont point, comme les ambassadeurs et autres ministres publics, un caractère représentatif qui les place sous le droit des gens. Leur mandat a pour principe soit des traités positifs, soit l'usage commun des nations ». Aussi leur résidence est-elle fixée arbitrairement, selon les besoins du commerce. Leur titre propre est l'*exequatur*, concession gracieuse de l'autorité territoriale, dont le refus n'affecte point nécessairement les relations internationales[2].

Toutefois, au point de vue des intérêts

1. Georges Bousquet. *Agents diplomatiques et consulaires*. Paris, Paul Dupont, 1883.

2. Nous avons peu de goût pour les discussions théoriques sur le caractère des consuls. Qu'ils soient ou non ministres publics, cela importe peu en fait; car ils n'auront jamais la faculté de mettre le doigt sur le ressort central du gouvernement, ce qui appartient à un mandataire unique. [illegible] à cet effet, à moins que le titre de consul ne repose, [illegible] au Caire, sur une équivoque, et ne masque une véritable mission politique. Voir cependant les observations de M. Ed. Engelhardt, dans la [illegible] [illegible].

économiques, une distinction si simple a entraîné, dans l'usage, de regrettables méprises, parce qu'on a confondu le *caractère extérieur* de l'agent, qui est de droit public, avec la nature de ses *fonctions*, qui varie selon les besoins du service. Par exemple, si les diplomates ont, au premier chef, le caractère d'agents politiques, il n'entre pas moins dans leurs attributions de veiller, toutes les fois que les circonstances l'exigent, sur les intérêts particuliers de leurs nationaux et d'étudier les questions commerciales. D'abord, leur intervention est absolument obligatoire, toutes les fois que la protection des particuliers nécessite une démarche auprès du gouvernement local. Ensuite, les intérêts économiques comportent souvent de longues et difficiles négociations de puissance à puissance, et l'élaboration des nombreux traités qui touchent au commerce, à la navigation, aux douanes, à la propriété industrielle, littéraire ou artistique, etc. ; or, dès qu'il y a négociation, la diplomatie reprend son rôle officiel. Enfin, les chefs de missions diplomatiques, qui exercent presque partout les attributions consulaires dans le lieu de leur résidence, ont la surveillance et le contrôle de tous les consuls placés dans leur circonscription.

Il est donc inexact de se représenter ces deux branches de l'administration publique comme absolument indépendantes l'une de l'autre. Trop de gens se figurent qu'il y a deux espèces de fonctionnaires à l'étranger, dont les uns ne s'occupent que de politique, et les autres que de commerce. La vérité, c'est qu'il existe deux catégories de fonctions, tantôt séparées, tantôt réunies sur la même tête ; que les unes sont politiques, les autres administratives ou commerciales; qu'on appelle les premières diplomatiques, les autres consulaires, du nom des agents qui les exercent le plus ordinairement : ce qui n'empêche pas notre consul à Sofia de faire tous les jours de la politique, et notre ministre à Buenos-Ayres de consacrer la plus grande part de ses soins aux affaires commerciales.

Dans cette étude, le rôle effectif des agents nous importe plus que leur caractère officiel. Nous nous attacherons donc aux attributions consulaires, et surtout à la partie commerciale de ces attributions, quel que soit celui qui les exerce.

2. Historique.

Tant que les peuples ont été absorbés par le laborieux enfantement de leur nationalité, ils n'envoyaient guère au dehors que des soldats ou des négociateurs. Les gouvernements, toujours sur la brèche, laissaient aux particuliers le soin de se protéger eux-mêmes. Aussi les premiers agents dont l'histoire fasse mention comme chargés de la protection du commerce à l'étranger étaient délégués par des compagnies de marchands ou par de riches municipalités dont quelques-unes, telles que Marseille ou Bordeaux, se gouvernaient à peu près librement (V. CHAMBRES DE COMMERCE). Ces délégués exerçaient à leur manière une sorte de magistrature sur la population flottante de leurs compatriotes groupés autour d'eux. Aussi reçurent-ils le titre de consul, conservé si longtemps, dans nos villes du midi, comme un legs de l'empire romain. Cette magistrature ne prit de bonne heure le caractère d'une véritable institution d'État que dans les républiques maritimes, par exemple à Venise ou à Gênes, où l'intérêt du commerce était l'âme du gouvernement.

Il semble que les autres États commencèrent à s'occuper des consuls le jour où le triomphe définitif de l'Empire Ottoman fit entrer l'Islamisme dans le système de l'Europe et força les chrétiens à nouer des relations régulières avec les infidèles. Il fallut alors prendre des mesures pour assurer, sur les bords opposés de la Méditerranée, la sécurité des marchands francs. De leur côté, les princes musulmans, qui trouvaient leur compte à favoriser le trafic, « leur accordèrent des garanties d'indépendance sous la juridiction d'un magistrat choisi par eux[1] ».

Les concessions spontanées des sultans, connues sous le nom de *capitulations*, en accordant certains privilèges aux consuls et en posant quelques règles pour la protection des chrétiens sur territoire ottoman, contribuèrent beaucoup à faire de ces officiers des fonctionnaires publics. En France surtout, les relations avec le Levant, de plus en plus fréquentes depuis François Ier, tenaient trop de place dans notre système politique et commercial pour qu'il nous fût permis de négliger un moyen d'action si efficace. Dès le XVIe siècle, nous eûmes dans le Levant des consuls commissionnés par le roi. Au siècle suivant, l'institution se répandit dans l'Europe entière ; mais en terre chrétienne, elle n'eut longtemps qu'une existence précaire et accidentelle. La plupart des édits de nos rois ne visent que les consuls d'Orient. Telle la célèbre ordonnance de Colbert sur la marine (1681); telle sa sœur cadette, née un siècle plus tard, l'ordonnance de 1781, qui fait encore loi dans la matière. On peut donc dire que, jusqu'à la Révolution, et sauf

1. Bousquet, *Agents diplomatiques et consulaires*, p. [illegible] et suiv.

une tentative peu heureuse pour étendre aux pays chrétiens la même juridiction exceptionnelle (1778), nous n'avons eu qu'en Orient une organisation consulaire vraiment digne de ce nom.

Les publicistes tournent souvent un œil de regret vers cette époque où notre commerce, réglementé à outrance, jouissait dans l'Empire Ottoman d'une situation privilégiée; où la conduite et la probité des négociants, leur état civil et leurs marchandises, étaient soumis au même contrôle sévère; où les consuls gouvernaient despotiquement toutes ces petites sociétés françaises répandues dans les Échelles comme autant d'images réduites de la patrie. On aime à se représenter la *nation*, quand elle se rassemble en corps les jours de fête, et « qu'on la voit défiler dans les rues de la ville avec un appareil quasi militaire, formée en colonne, précédée du drapeau, conduite par le consul qui chevauche au milieu de ses janissaires..... A cette époque, les Turcs ne trouvent jamais devant eux de Français dispersés, mais une petite France tout entière, puisant sa force dans sa cohésion [1] ».

Il est superflu d'insister sur les causes qui ont rompu ce faisceau d'intérêts. Non seulement la concurrence nous a contraints de changer notre ordre de bataille, mais encore nos contemporains ne supporteraient pas vingt-quatre heures la tutelle oppressive que faisait peser sur eux l'ancien régime. Il est plus intéressant de retrouver dans l'ordonnance de 1781 presque tous les principes qui ont prévalu depuis. Sans parler des pouvoirs de police des consuls et de leur juridiction exceptionnelle, on voit apparaître les linéaments de la hiérarchie. Les consuls, devenus officiers royaux, sont définitivement affranchis de toute dépendance à l'égard de la chambre de commerce de Marseille. Notre goût, souvent excessif, pour la centralisation devait amener le déclin de cette institution élective, d'une portée beaucoup plus vaste que son équivalent moderne, et dont les relations avec les consuls remontaient au moyen âge. Désormais ceux-ci correspondent directement avec le secrétaire d'État. Ils lui envoient chaque année « un mémoire dans lequel ils développent les moyens les plus propres à procurer au commerce et à la navigation les avantages et l'extension dont ils sont susceptibles » (art. 14); tous les trois mois, l'état d'entrée et de sortie des marchandises (art. 15), et à toute époque, le mouvement des bâtiments français (art. 16).

De même pour les rapports de la diplomatie avec le corps consulaire. « Les consuls du Levant informeront l'ambassadeur de Sa Majesté à Constantinople de tout ce qui se passera d'important dans leur département et ils auront recours à ses offices et à sa protection dans toutes les occasions qui pourront l'exiger (art. 11) ». Mais l'ambassadeur est tenu en dehors des informations commerciales, qui sont transmises directement au ministère.

L'ordonnance de 1781 forme le code des consuls d'Orient. Il a suffi d'écarter quelques dispositions surannées, qui gênaient la liberté du commerce, pour l'adapter aux nécessités modernes. En 1852, lorsque la Chine et le Japon s'ouvrirent au commerce européen, on n'eut qu'à décalquer ces anciens textes pour les rendre applicables à l'Extrême-Orient.

Pour les pays de chrétienté, après des tâtonnements dont on retrouve la trace dans une circulaire de 1814, c'est en 1833, sous le ministère du duc de Broglie, que les consulats reçurent leur charte. Une série d'ordonnances, d'une grande précision technique, resserra les liens de la hiérarchie, rattacha le service consulaire aux missions diplomatiques, fixa dans les plus menus détails les attributions des consuls, et particulièrement le contrôle qu'ils exercent sur la marine marchande.

Mais, par une évolution remarquable, en même temps qu'on multiplie leurs fonctions administratives, on circonscrit davantage leurs attributions judiciaires et leur pouvoir de police. L'instruction du 29 novembre 1833 constate que les usages ou les traités ne laissent guère aux consuls, en pays de chrétienté, que le jugement des contestations entre les gens de mer. Le progrès de la civilisation, les règles de réciprocité établies entre les différents pays, rendaient de plus en plus inutile ou blessant pour les autorités locales le maintien d'une juridiction exceptionnelle.

C'est seulement dans le vieil Orient que la différence des mœurs et des lois fait de nos représentants des intermédiaires souvent indispensables entre nos nationaux et les autorités locales, et leur confère des pouvoirs étendus qui correspondent à ce devoir de protection.

Si l'on peut adresser un reproche aux ordonnances de 1833, c'est d'exagérer la réglementation et d'établir, par exemple, pour la comptabilité des consulats, des prescriptions minutieuses qui ne sont pas toujours utiles au point de vue du contrôle, et qui sont funestes à l'expédition rapide des affaires. Les mêmes ordonnances passent à

1. Albert Vandal, *Une ambassade française en Orient*. Paris, Plon, 1887.

peu près sous silence la partie commerciale des attributions consulaires. On voit se dessiner dès lors le travers qui consiste, comme on l'a dit fort justement, à masquer l'objet propre d'une institution sous son mécanisme[1].

Les gouvernements qui se sont succédé depuis 1833 n'ont rien changé à ces principes. Mais ils se sont montrés aussi prodigues de décrets, d'instructions et de circulaires que l'ancien régime en était avare. Parmi ces textes, souvent contradictoires, nous nous bornerons à relever quelques points significatifs et quelques innovations heureuses.

Les ministres trouvaient devant eux deux organisations distinctes, et quelquefois rivales : les diplomates et les consuls. Ils se sont donné beaucoup de peine pour les rapprocher. En 1853, M. Drouin de Lhuys engageait les attachés diplomatiques à collaborer aux travaux des chancelleries. En 1856, M. Walewski prescrivait aux consuls de mieux seconder les chefs de mission. Il est vrai que, dans la même circulaire, il reconnaissait « leur indépendance complète pour l'exercice de leurs fonctions spéciales ». Un conseil qui n'a pas de sanction reste à l'état de lettre morte. La tradition, plus forte que les ministres, a maintenu longtemps, entre les deux carrières, une barrière difficile à franchir. Cette séparation est cependant moins accentuée, depuis que l'assimilation des grades a été établie pour les deux branches du service extérieur, et surtout depuis qu'un même examen d'entrée a été imposé aux futurs diplomates et aux futurs consuls (décret du 10 juillet 1880).

On a donné aussi plus d'attention aux cadres inférieurs. La création des vice-consuls rétribués remonte à 1845. Mais leur avancement et leurs attributions n'ont été réglés qu'en 1880-81. Ils sont devenus, en fait, presque les égaux des consuls, dont ils ne se distinguent que par l'importance moindre du poste et par cette circonstance bizarre, qu'ils ne sont soumis à aucune condition d'admission. A la même époque, le gouvernement a étendu sa sollicitude sur les drogmans et interprètes. Toutefois le décret du 18 sept. 1880 contient plus de promesses dans ses considérants que de faits dans son dispositif : nous n'avons encore de véritables fonctionnaires interprètes que pour les langues orientales (arabe, turc, persan, chinois, japonais).

Les ministres ont beaucoup varié sur la nature et le but des informations commerciales, dont l'importance n'a pas cessé de grandir dans la seconde moitié du siècle. Tantôt on dit aux consuls : Hâtez-vous ! donnez-nous des renseignements rapides ! devancez les maisons de commerce ! Écrivez sur le cours du fret, sur le prix courant des marchandises, sur les moindres accidents de la récolte ! (Circul. du 28 mars 1850.) Tantôt, au contraire, on les calme, on leur demande des renseignements généraux et des raisonnements d'ensemble (cir. des 31 mars, 31 déc. 1841 et du 11 nov. 1863). Ces hésitations ne font que refléter le sentiment public, lequel veut un jour faire des consuls des agents d'affaires, et le lendemain reconnaît qu'ils n'y sont pas propres.

Même incertitude dans la forme des publications. Tantôt les Rapports des consuls, tronqués, mutilés par de redoutables ciseaux, sont insérés sans signature dans les *Annales du commerce extérieur* (ce fut le cas jusqu'en 1876, malgré une tentative honorable de M. Drouin de Lhuys en 1863). Tantôt, comme aujourd'hui, ces Rapports figurent, avec le nom de leur auteur, dans un recueil consulaire mensuel, « à l'exemple des recueils anglais, belge et italien ». Enfin, de même qu'en 1850 on insérait les avis commerciaux dans le *Moniteur universel*, de même aujourd'hui, le gouvernement fait des efforts pour donner l'information rapide dans un journal hebdomadaire qui s'appelle *le Moniteur du commerce*. On signale même les faits les plus importants au moyen de feuilles volantes, affichées dans les bourses et envoyées gratuitement aux journaux.

Quelle que soit la valeur de ces procédés, notre organisation diplomatique et consulaire est imposante. Sans compter les agents de l'administration centrale, qui figurent cependant dans la hiérarchie (décret du 12 février 1880), ni les employés auxiliaires, simples attachés, commis de chancelleries, secrétaires-interprètes, etc., nos intérêts économiques à l'étranger sont entre les mains de 500 agents de tout grade, depuis les ambassadeurs jusqu'aux chanceliers, en passant par les consuls et les drogmans.

Cette armée de fonctionnaires a ses guides naturels dans les chefs de mission. Mais ces derniers n'ont, le plus souvent, qu'une autorité nominale. Comme les consuls gardent la correspondance directe avec le ministère, comme ils ne dépendent, en fait, que des bureaux pour leur avancement, on peut dire qu'il y a hiérarchie dans les grades, mais non pas subordination dans les fonctions.

Tout le service des affaires étrangères coûte à l'État 14 millions, soit autant que la direction des beaux-arts, et 2 ou 3 millions de moins que le service des prisons. Cependant, le budget des affaires étrangères n'est

1. Voir un excellent travail qui a paru dans la [illegible], 1er et 15 décembre 1880, sous la signature [illegible]. Nous aurons plusieurs fois l'occasion de nous y [illegible].

jamais voté sans difficulté. Les Chambres paraissent ignorer le parti qu'une main énergique pourrait tirer de ce vaste corps de fonctionnaires, sentinelles avancées du pays, dont la vigilance embrasse le globe presque tout entier.

C'est ici le lieu de se demander si notre organisation consulaire est parfaitement adaptée à son but.

3. Rôle pratique des consuls.

Est-il besoin de répéter ici ce qu'on a dit sous tant de formes différentes, à savoir que le commerce se trompe, lorsqu'il veut faire des diplomates et des consuls des agents d'affaires et des commis voyageurs ? Nous-même, nous avons dit quelque part : « On n'a aucune idée de la naiveté des lettres que nous recevons de certains négociants. La première passe encore ; elle nous pose des questions générales. Dans la seconde, on nous demande si nous répondons du succès de l'entreprise, et si nous garantissons sur notre tête l'honnêteté de MM. tel et tel. La troisième nous invite à prendre en main la direction de l'affaire ; il s'en faut de peu qu'on n'exige de nous quelques avances de capitaux. Si, dans notre réponse, nous déclinons poliment cet honneur, nous voilà convaincus de mauvaise volonté ou d'impuissance..... Non, les fonctionnaires de l'État ne sont ni des courtiers en vins, ni des placiers en articles de modes. Leur tâche consiste à seconder, à renseigner le commerce en lui laissant les charges et le mérite de l'initiative[1] ».

Après beaucoup d'enquêtes et de contr'enquêtes, on a déclaré, soit dans les commissions spéciales, soit dans le parlement, que les consuls faisaient généralement tout leur possible et qu'on ne pouvait guère leur demander davantage. Les chambres de commerce elles-mêmes se sont prononcées dans le même sens : « Vouloir transformer les consulats en agences commerciales et en bureaux d'informations, c'est une idée qui ne pourra jamais se réaliser », dit la chambre du Havre. Et celle de Marseille : « Nous ne pensons pas qu'il faille songer à transformer les consuls en agents d'affaires, ni vouloir les obliger à fournir des renseignements sur les opérations qu'il convient d'entreprendre.... ». La question est donc jugée. Si d'ailleurs consuls ou diplomates ne font pas leurs devoirs, s'ils se rendent invisibles, s'ils négligent de répondre aux lettres qu'on leur adresse, il appartient au ministre de les rappeler à l'ordre, en se référant aux nombreuses circulaires où la matière est traitée avec ampleur.

Selon nous, le mal n'est pas là. Il ne faut ni dénaturer le caractère des consuls, ni mutiler leurs attributions si étendues. Le temps des définitions abstraites et des prescriptions générales est passé. Sur ce point, nos recueils ne laissent rien à désirer, ni pour l'abondance ni pour la précision. Ce qui importe à présent, c'est un retour à la réalité concrète qui ne ressemble guère, dans son infinie diversité, aux procédés uniformes pour lesquels notre pays manifeste une si fâcheuse prédilection.

Un coup d'œil jeté sur le globe fera mieux comprendre notre pensée, en dissipant quelques idées fausses sur les services qu'on peut attendre de nos agents à l'étranger.

Dans les pays encore à demi sauvages, on ne saurait envoyer les consuls comme des explorateurs et des pionniers. Magistrats, ils ne peuvent se risquer dans des expéditions aventureuses. Fonctionnaires, ils sont astreints à une résidence, au moins intermittente. Leur poste est aux carrefours commerciaux déjà fréquentés, pour indiquer la route à leurs compatriotes, et au besoin pour l'aplanir. Dans les pays encore peu accessibles, on se contente généralement de conférer le titre d'agent consulaire non rétribué à quelque négociant courageux, s'il s'en trouve. Les services de ces chefs de comptoirs ne sont pas à dédaigner. Ce sont des intermédiaires utiles auprès des populations sauvages. De leur côté, ils trouvent un grand avantage à pouvoir se couvrir du prestige du pavillon.

Mais si les consuls de carrière ne sauraient devancer la civilisation, ils la suivent de près. Partout où les Européens forment un établissement de quelque importance, il y a place pour un consul. C'est la contre-partie de la politique coloniale : nous pouvons suivre ainsi pas à pas la marche de nos rivaux, et même profiter de leurs efforts. Il s'en faut de beaucoup que la répartition de nos consulats reflète exactement les progrès de la colonisation étrangère. Faut-il aller jusqu'à dire qu'avec une bonne organisation consulaire, on pourrait à la rigueur se passer de colonies ? Ce n'est pas notre avis. Chaque nation pense d'abord à ses nationaux. L'établissement d'une colonie est, pour les négociants étrangers, un avantage, parce qu'ils y gagnent la sécurité, et un inconvénient, parce qu'il leur est moins facile de nouer des relations directes avec les indigènes.

Nous citerons, comme types de ces postes, Sierra Leone, le Cap, la Nouvelle-Zélande et, en général, les colonies anglaises. Le rôle du consul n'y est pas facile. Il doit connaître à fond le système colonial de nos voisins et

1. V. [illegible]

parler leur langue. Il s'appuie sur les traités pour réclamer, autant que possible, l'application du droit commun a des nationaux. Il renseigne les particuliers et son gouvernement sur l'étendue et le progrès de la colonie, sur les peuplades de l'intérieur, sur les espaces encore vacants. Mais il doit se garder de toute manifestation hostile envers la nation dont le pavillon l'abrite. Les agents de combat sont dangereux dans ces postes. Il y faut des esprits très fins et très conciliants.

Si active que soit l'Europe, elle n'a pris possession directement que de la moindre partie du monde. Dans toute l'Asie, dans une partie de l'Afrique et sur les bords même de la Méditerranée, elle rencontre des peuples dont les mœurs offrent, avec les nôtres, un écart énorme.

C'est là le plus beau champ d'action ouvert aux consuls, soit que nos nationaux subissent à peu près le droit commun, comme à Zanzibar, en Perse ou à Siam, soit que des arrangements particuliers leurs confèrent, ainsi qu'à leurs consuls, certains privilèges de séjour et de juridiction, ce qui est le cas pour l'Empire Ottoman et ses dépendances, pour la Chine, pour le Japon, où, malgré de longues négociations, les privilèges consulaires n'ont pas encore été supprimés, et pour la Corée, à laquelle un décret tout récent (16 déc. 1889) vient d'étendre l'application de ce régime.

Dans le premier cas, l'incertitude même des droits, les linéaments imparfaits de la civilisation laissent aux consuls une grande initiative. A chaque instant, leur tâche réelle déborde leurs attributions officielles. Informateurs, protecteurs, négociateurs, l'imprévu forme l'aliment le plus ordinaire de leur chancellerie. Notre consul à Zanzibar, pour empêcher la traite sous pavillon français et pour laver du même coup nos protégés arabes des accusations dirigées contre eux, a imaginé de distinguer les passagers indigènes embarqués librement au moyen d'un léger bracelet de toile, sur lequel il apposait la griffe du consulat. Aucune instruction ministérielle ne lui avait certainement suggéré cette idée ingénieuse. Est-il besoin de faire remarquer que, pour réussir sur un pareil terrain, il faut avant tout des spécialistes, sachant, autant que possible, la langue, rompus depuis longtemps aux mœurs des indigènes ?

Les pays de capitulation ou de juridiction consulaire exigent aussi de l'initiative, mais d'un genre différent. Là, les agents, au lieu d'avoir leur coudées franches, sont enfermés dans des règlements ou des usages qu'ils doivent maintenir avec énergie, mais qu'il serait imprudent d'outrepasser. Tantôt en effet la démarcation est très précise, comme en Chine, et en la négligeant, on risque d'ameuter la populace. Tantôt, comme en Turquie, elle repose sur un ensemble de textes vagues ou de traditions mal définies : mais des circonstances sur lesquelles il est inutile d'insister ont rendu l'Empire Ottoman beaucoup plus susceptible sur la limite des privilèges concédés aux Européens.

Il existe une école suivant laquelle il faudrait reculer indéfiniment ces limites, et profiter du laisser-aller de l'Orient pour gagner sans cesse du terrain, par exemple en étendant notre protection sur tous ceux qui la demandent. C'est un axiôme courant, dans la bouche d'agents trop zélés, que « les Orientaux ne croient qu'à la force ». Ils en concluent que tout bon consul doit affecter des allures cassantes. Mais la finesse orientale démêle bien vite l'apparence de la réalité, la démonstration vaine de la force véritable. Il n'est pas moins dangereux d'accorder trop légèrement la protection et d'assumer la responsabilité qu'elle entraîne : nous l'avons appris à nos dépens par les embarras que les « censaux » nous ont créés au Maroc et les faux Algériens dans l'Empire Ottoman.

C'est dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient que se sont formés quelques-uns de nos agents les plus remarquables : ils y trouvent l'occasion d'un avancement souvent rapide, qui peut, d'échelon en échelon, les porter des modestes fonctions d'interprète à la dignité d'ambassadeur à Constantinople.

Il faut reconnaître aussi que, dans cette atmosphère d'activité politique, nos consuls contractent trop souvent un préjugé défavorable touchant la partie commerciale de leurs attributions. En général, et sauf d'honorables exceptions, nos agents d'Orient connaissent mieux les querelles religieuses de la Syrie et de la Palestine que la force productive des pays de leur résidence. Il faut les inviter à élargir leur horizon et à tourner leurs facultés d'observation vers les questions économiques.

Ces questions règnent au contraire presque sans partage dans les jeunes États de forme européenne, tels que la plupart des républiques américaines, le Canada, et les colonies australiennes qui, au point de vue économique, peuvent être considérés comme des groupes indépendants.

De simples questions d'affaires exigent, dans ces pays, des négociations d'autant plus délicates que les gouvernements, mêlant une certaine verdeur de jeunesse au souci de

leur dignité, manifestent souvent une fierté ombrageuse. Le souvenir de quelques interventions maladroites des puissances européennes, l'exemple et les encouragements de la grande République du Nord, les rendent extrêmement chatouilleux sur la moindre atteinte portée à leur indépendance. De plus, la forme fédérale, moins pondérée qu'aux États-Unis, leur fournit tantôt une échappatoire commode, tantôt une raison plausible pour éluder les responsabilités, car la souveraineté du centre est souvent peu effective.

Dans des postes où les intérêts économiques sont aussi prédominants, la division des fonctions diplomatiques et consulaires est une fâcheuse erreur. La légation tire d'un côté, le consulat tire de l'autre, au détriment des affaires, souvent identiques, qui leur sont confiées. Il ne faut qu'un chef dans la capitale, et une entière subordination de tous les agents consulaires à ce chef de mission. D'ailleurs, les légations d'Amérique devraient être presque toutes réservées à d'anciens consuls, qui auraient contracté de bonne heure l'habitude et le goût des questions économiques, et qui auraient fait la plus grande partie de leur carrière dans les pays de langue espagnole. Pour eux, c'est un couronnement de carrière. Pour les diplomates, c'est trop souvent un exil.

Dans les pays d'Europe, ou dans l'Amérique du Nord, qui est une Europe prolongée, le rôle des consuls comporte moins d'initiative, moins d'intervention personnelle, mais plus de connaissances techniques et de perspicacité. Ils ont rarement à défendre la sécurité de leurs nationaux, qui est suffisamment protégée par les lois. En revanche, les intérêts qu'ils ont à démêler sont plus embrouillés. Autour d'eux, la bataille économique est beaucoup plus serrée, sinon plus ardente. Le succès n'est plus, comme aux extrémités du globe, le prix de la course donné au plus rapide : c'est une lutte où les rivaux se prennent corps à corps. Tandis que sur la côte d'Afrique l'audace et l'à-propos importent plus que l'exactitude ou la perfection des procédés, en Europe, les lois économiques fonctionnent comme une grande machine implacable. Une variation légère dans les prix de revient renverse, du jour au lendemain, les plus anciennes relations commerciales. Chaque pays est à la fois une usine et un marché. Chaque gouvernement cherche à tenir la balance égale entre l'intérêt des producteurs et celui des consommateurs. L'application d'un nouveau tarif de douanes, la conclusion ou la rupture d'un traité de commerce, prennent les proportions d'un événement considérable, comme on l'a vu, en 1888, entre l'Italie et la France.

Dès lors, le consul n'est plus cet homme remuant qu'on voit multiplier ses démarches pour secouer l'indolence d'un pacha ou d'un vali : c'est avant tout un bureaucrate. Il doit éplucher des statistiques, compulser de volumineux documents. Son rôle le plus actif est un rôle d'information.

Trop heureux s'il reçoit une direction ferme de son chef de mission, ambassadeur ou ministre. Car son horizon, à lui, est limité. Il ne voit que le mouvement du port de Hambourg ou celui de Trieste. Mais son chef, qui réside à Berlin ou à Vienne, peut embrasser du regard le pays tout entier. Sans doute, ce dernier n'aura pas la prétention de condenser dans un seul ouvrage toute la vie économique d'un État de premier ordre. Ce qui est possible pour un petit pays ne l'est pas pour un grand. Mais il dressera, suivant un plan méthodique, des cadres d'études dans lesquels prendront place les travaux des consuls.

Ceux-ci à leur tour ne négligeront pas le concours des agents consulaires non rétribués. Ce titre honorifique prend une valeur particulière dans les pays de grande concurrence, où toute distinction sociale, toute présomption d'honorabilité est un avantage sur le voisin. Un bon chef de mission, connaissant tous ses agents consulaires individuellement, saura faire appel à leur amour-propre, à leur réel bon vouloir et en tirer de véritables services. Nous avons eu sous les yeux des documents anglais rédigés presque entièrement sur les indications de ces agents consulaires, et qui paraissaient fort sérieux.

On recrute autant qu'on peut les agents consulaires non rétribués parmi les nationaux. Mais ce ne sont pas nécessairement les meilleurs. Les Français, toujours peu nombreux à l'étranger, offrent quelquefois moins de garanties de capacité que les indigènes, et pour ceux-ci le titre qu'on leur confère a d'autant plus de prix qu'il les distingue de leurs concitoyens. Les autres nations ne sont pas placées dans des conditions beaucoup plus favorables que nous : si leurs ressortissants émigrent davantage, ils vont surtout dans les grands centres : or, les agents consulaires ne sont vraiment utiles que dans les petites localités.

Il existe donc toute une échelle de nuances dans la physionomie des consuls, depuis l'agent actif et entreprenant jusqu'à l'observateur sagace, depuis le personnage important devant lequel les janissaires font écarter la foule, jusqu'au travailleur modeste qui compte des balles de coton dans les docks de Liverpool.

4. Examen du système actuel.

De cette revue rapide on conclura certainement qu'il faudrait modeler les hommes sur les fonctions, pourvoir à la diversité des services par la diversité des aptitudes, assurer la compétence des agents par l'avancement régional, et en même temps, communiquer plus de souplesse à l'organisation toute entière, — soit en modifiant la répartition des postes consulaires, qui doit suivre le mouvement de la civilisation, — soit en créant des liens plus intimes, des rapports de subordination mieux définis entre les fonctionnaires d'ordre différent qui résident dans le même pays et qui se trouvent rapprochés par une tâche commune, — soit en favorisant à tous les degrés de la hiérarchie la circulation des hommes, leur connaissance directe et personnelle des affaires, et leur contact fréquent avec l'autorité centrale. Il est également manifeste que, dans la moitié des postes à peu près, la spécialité prime les connaissances générales, et l'étude des langues a une importance de premier ordre, tandis que dans l'autre moitié, c'est-à-dire en Europe, les fortes études économiques l'emportent sur toute autre considération. Enfin, il semble que tant de bonne volonté, tant d'intelligence, tant d'aptitudes diverses, pourraient être mieux utilisées, et qu'on en devrait tirer des éléments d'information bien plus étendus que ceux qu'on possède aujourd'hui.

L'administration des affaires étrangères a le sentiment très vif de ces nécessités : elle a déjà fait beaucoup pour y satisfaire. A diverses reprises, des postes consulaires ont été supprimés ou transformés. De même, il ne dépend pas d'elle que les bons agents ne soient avancés sur place, ou poussés dans un sens conforme à leurs aptitudes. Elle a fait des efforts pour encourager l'étude des langues, qui tiennent une place encore trop petite dans l'épreuve orale de l'examen d'admission. Ce même examen impose à tous les candidats de fortes études économiques. Aujourd'hui les jeunes diplomates manifestent un goût plus marqué pour des travaux que l'on considérait autrefois comme rebutants. Enfin, nous avons énuméré les publications commerciales, et si elles laissent encore beaucoup à désirer, soit comme intérêt, soit comme méthode, leur nombre même prouve que l'attention des pouvoirs publics a été dirigée sur ce point.

Malheureusement, le bon vouloir de l'administration, celui même des ministres les mieux intentionnés est paralysé par deux causes : l'encombrement des cadres et l'exiguïté ou la mauvaise répartition des crédits; et ces deux causes ont une source unique, à savoir l'invasion de la politique dans nos institutions administratives. Pour réformer, il faut avoir une certaine sécurité, et même une certaine latitude financière. Il faut aussi une grande autorité morale. Comment aurait-on la sécurité lorsqu'un budget, déjà si restreint, est remis en question tous les ans? On a dit avec raison qu'il était impossible d'obtenir du même coup des perfectionnements et des économies. Et quelle autorité peut avoir le chef du département lorsqu'il est à la merci de toutes les crises parlementaires? L'opération la plus délicate, à savoir la suppression graduelle des postes inutiles, et l'allégement des cadres, qui sont aujourd'hui surchargés, ne pourrait être que l'œuvre d'un ministre sûr de son lendemain, assez fort et assez patient pour ménager les transitions; car il y a des mesures à garder avec les droits acquis, et l'on ne saurait mettre brusquement à pied de bons serviteurs de l'État ni supprimer d'un trait de plume, des postes anciens et commodément situés, mais péniblement gagnés, qui sont, pour des agents fatigués, le chemin honorable de la retraite. Il faudrait une main solide et prudente pour entr'ouvrir ou fermer, selon les besoins, la porte du recrutement, et ouvrir à propos la porte de sortie : l'encombrement alors cesserait peu à peu. Au contraire, chaque interrègne ministériel place les bureaux sans défense entre les assauts des solliciteurs et les justes réclamations des agents sacrifiés : on veut satisfaire tout le monde, de sorte qu'aujourd'hui la moitié des vice-consulats sont gérés par des consuls, la moitié des consulats de seconde catégorie par des consuls de première classe, et ainsi de suite. Or, aussi longtemps qu'on aura quatre candidats pour un seul poste, il sera impossible de donner la préférence à la spécialité.

De même pour l'emploi des fonds : il serait très désirable qu'on pût diminuer les fonds affectés au service diplomatique, monté chez nous avec un luxe excessif, pour reporter ces réductions sur les frais de tournée, d'enquête et d'informations commerciales. Mais comment le faire, alors que, dans l'état présent des cadres, on compte une quinzaine de secrétaires qui ne touchent même pas le traitement de leur grade? Il arrive alors que, pour utiliser ce trop nombreux personnel, on entretient à grand frais dans les légations un état-major de secrétaires, la plupart du temps désœuvrés, mal payés, mécontents, et que d'autre part on est contraint de refuser au chef de poste la somme la plus insignifiante

pour une tournée ou pour une enquête commerciale.

Un ministre stable et jouissant de la confiance des chambres pourrait faire des expériences intéressantes : il essayerait, par exemple, de remplacer les vice-consuls à résidence fixe par des agents mobiles, qui, sur les indications des chefs de poste, passeraient six mois dans une ville et six mois dans une autre, épuisant sur chaque point tout l'intérêt d'un pays, et conservant néanmoins leur énergie active, au lieu de s'engourdir entre quatre murs, loin de toutes ressources sociales. Mais comme l'essai semblerait hardi, comme il étendrait la responsabilité des chefs de mission, il ne pourrait être entrepris que par ce ministre idéal, qui n'aurait point à défendre constamment son portefeuille et connaîtrait à fond son personnel. Dans la perpétuelle incertitude où nous vivons, le fil de l'innovation serait brisé rapidement. Le ministre tombé, personne ne saisirait plus l'utilité de ces fontionnaires ambulants, et la commission du budget demanderait la suppression de leur traitement.

Pareillement, rien ne serait plus à propos que d'envoyer, non des inspecteurs spéciaux, mais des agents de l'administration centrale étudier sur place l'importance des postes, vérifier la gestion des consuls et l'ordre des archives. Mais ces fonctionnaires ne pourraient remplir utilement leur tâche qu'à la condition d'être vigoureusement soutenus et bien payés : c'est donc encore une question d'argent et de stabilité ministérielle.

Il en serait de même des congés fréquents et réguliers, si nécessaires pour retremper les agents dans leur pays et pour les faire mieux connaître de leurs chefs ; de même encore des primes de séjour, qui favoriseraient l'avancement sur place sans préjudice pour l'agent : la commission réformatrice de 1884, qui préconisait ces deux mesures, évaluait la dépense probable à 500,000 francs. Si modeste que soit cette augmentation de crédits, quelle autorité ne faudrait-il pas pour la faire accepter par les Chambres ! Enfin, les publications aussi coûtent de l'argent ; et si elles ne rendent pas tous les services possibles, c'est qu'elles sont faites le plus souvent avec trop de parcimonie.

S'il fallait résumer les défauts du système consulaire français, nous dirions :

1° Que cet organisation trop symétrique ne tient pas un compte suffisant, dans le choix des agents, de la variété des aptitudes requises ;

2° Que la répartition actuelle des postes ne correspond pas à l'importance réelle des centres commerciaux (il y a, pour la seule Italie, 17 postes consulaires rétribués, et 3 seulement dans toute l'Autriche-Hongrie) ;

3° Que les diplomates vivent trop à l'écart des questions économiques et n'exercent sur les consuls qu'une autorité nominale ;

4° Que les agents contractent trop souvent, dans les postes les plus actifs, des habitudes sédentaires et bureaucratiques ;

5° Que l'administration centrale ne dispose pas des ressources suffisantes pour favoriser leur circulation et pour les soumettre à des inspections régulières :

6° Que la publication des documents consulaires est faite lentement, pauvrement et sans méthode ;

7° Que l'encombrement des cadres et l'instabilité ministérielle empêchent toute réforme sérieuse.

5. Coup d'œil sur le système consulaire à l'étranger.

Comme on le voit, nos critiques portent moins sur les règlements eux-mêmes que sur la manière de les appliquer. C'est dire que l'étude des règlements en vigueur dans les pays étrangers nous apporterait peu de lumière. Ils diffèrent généralement peu des nôtres ; et quand ce n'est pas le cas, comme en Angleterre, où il n'y a de consuls de carrière, à proprement parler, que dans les ports, la lecture des textes ne saurait nous fournir de suggestion très utile, nos voisins d'outre-Manche ayant l'habitude de corriger dans la pratique ce que leurs vieilles institutions présentent de défectueux dans la théorie.

Mais quand il s'agit de l'application, les étrangers nous donnent presque partout une leçon dont il convient de profiter : c'est que leurs diplomates accordent une attention de de plus en plus grande aux questions économiques. Cela ne suppose pas nécessairement qu'il y ait confusion des cadres, mélange des carrières : elles ne sont nulle part plus nettement séparées qu'en Angleterre, à telles enseignes que, dans certains ports de l'Extrême-Orient où S. M. Britannique n'a pas de consuls généraux, on est obligé d'en conférer expressément le titre et les prérogatives au résident diplomatique. Mais qu'importent ces bizarreries, qu'importe même une certaine morgue aristocratique de la part des diplomates à l'égard des consuls, si les diplomates cumulent en réalité les deux fonctions, lorsqu'il s'agit, non de détails administratifs, mais d'intérêts généraux ? s'ils ne considèrent pas comme au-dessous d'eux d'aligner des chiffres et de dresser des statistiques ? Il en est de même des Belges : leur service consulaire est très

imparfait, le recrutement des consuls fort arbitraire. Mais les diplomates belges, dont les fonctions politiques sont peu absorbantes, consacrent beaucoup de temps et de soin aux travaux économiques.

Les diplomates allemands ne sont guère moins attentifs à cette partie de leur tâche : ils sont en outre secondés par une organisation plus rationnelle. Comme la diplomatie de l'Empire est, en somme, de création récente, comme elle est fortement disciplinée, elle forme moins qu'ailleurs une caste à part, imbue de préjugés de corps. Il n'existe pas chez elle d'ancienne tradition qui creuse un fossé profond entre les fonctions diplomatiques et consulaires, comme si la politique et le commerce étaient d'essence absolument différente. Aussi les consuls allemands sont-ils étroitement subordonnés aux chefs de mission et doivent-ils faire passer par eux tous leurs rapports d'intérêt général.

Enfin, la plupart des pays étrangers nous devancent de beaucoup pour le classement et la publication des renseignements consulaires. On a dit que, nulle part, les documents d'information ne sont plus abondants qu'en France. C'est une erreur. En Angleterre, sans compter les publications du *Board of trade* qui correspondent à peu près à notre Bulletin consulaire, on publie, sous l'impulsion directe du *Foreign office*, un recueil contenant les rapports financiers ou économiques des secrétaires d'ambassade; — un autre recueil intitulé : *Diplomatic and consular reports on trade and finance*, et qui pour la seule année 1889, donne plus de 600 numéros; enfin des ouvrages complets, sur telle question déterminée, par exemple sur les marques de fabrique, composés entièrement avec les Rapports des secrétaires : excellent exemple, qu'on ne saurait trop recommander.

6. Conclusions.

Les observations qui précèdent montrent suffisamment qu'à notre avis, le nœud de la question consulaire gît dans le rapprochement des deux carrières, qui doivent rester distinctes, mais coopérer au même but. Aussi repoussons-nous tous ce qui tendrait à relâcher ces liens ou à détruire la hiérarchie : par exemple, le rattachement des consuls au ministère du commerce, au risque de rendre les diplomates plus étrangers encore aux questions économiques. Le moindre inconvénient de cette combinaison serait d'ôter aux consuls l'appui moral qui leur est indispensable pour se faire reconnaître des autorités locales[1].

1. *Nouvelle Revue*, 1er décembre 18[illegible].

Encore moins nous paraît-il à propos de surcharger le système d'organes parasites, tels qu'attachés commerciaux dans les grands postes, — consuls *in partibus*, auxquels on confierait des missions spéciales et qui entreraient en concurrence avec le personnel du cadre, — inspecteurs choisis également en dehors du cadre, avec délégation spéciale[1]. Le personnel existant, si on sait l'employer, suffit à tous les besoins. Singulier moyen d'encourager les agents fixes, que de leur préférer des agents temporaires, toutes les fois qu'une question devient intéressante ! On a une organisation éprouvée, ancienne, et au lieu de la perfectionner, on irait en créer une autre à côté ? La première preuve de force, dans un pays, est de savoir se servir de ce qu'on a.

Voici d'ailleurs l'énumération très brève des améliorations possibles :

Classement des postes consulaires en différentes zones, et avancement régional dans les zones qui comportent une spécialité bien tranchée; — préférence donnée aux spécialistes, surtout quand il s'agit des langues orientales.

Remaniement complet de la répartition des postes sur les différents points du globe, d'après la nouvelle direction des courants économiques ; — modifications analogues dans le rattachement des postes secondaires aux postes principaux.

Nécessité, pour tout candidat aux fonctions consulaires, de savoir au moins deux langues étrangères. Exercice de langues dans les deux épreuves de l'examen d'admission, avec un coefficient au moins égal à celui du droit international.

Nécessité d'une épreuve quelconque de capacité, pour les agents que le libre choix du ministre va chercher en dehors de la filière hiérarchique. Cette épreuve existe en Allemagne : elle est, entre les mains du ministre, une arme de défense contre les sollicitations parlementaires.

Autorité effective donnée aux chefs de mission sur les consuls de leur ressort. C'est la condition essentielle de la coopération des deux carrières et de l'intervention des diplomates dans les questions économiques. On aura beau instituer un seul cadre pour les deux branches du service extérieur : si l'on maintient dans la pratique l'indépendance relative des deux espèces d'agents, on ne saurait obtenir l'unité d'action. Les mêmes officiers passeront d'un camp dans l'autre,

1. La commission de 18[illegible] a [illegible] pour les attachés commerciaux. Une autre commission, instituée en Belgique, a recommandé l'emploi des consuls-missionnaires (V. le *Moniteur des intérêts matériels*, 20 octobre 1889).

mais les deux troupes resteront séparées, au lieu d'agir de concert. Parce qu'un consul sortira du service diplomatique, il n'en sera que plus enclin à s'isoler, s'il le peut, et se sentira tout fier de correspondre avec le département. Du reste l'assimilation a ses limites : nous pouvons disposer les colonnes de notre Annuaire comme cela nous convient, et faire passer, au besoin, le même homme par tous les emplois : mais cela n'empêchera jamais qu'à l'étranger, on ne traite les secrétaires comme des secrétaires et les consuls comme des consuls, parce que les premiers sont les collaborateurs immédiats d'un agent accrédité, qu'ils peuvent être chargés d'affaires, qu'ils sont en contact avec les représentants officiels du gouvernement, lequel a le droit d'ignorer les consuls. N'abusons donc pas de ce mot d'assimilation; et tout en réalisant, dans la mesure du possible, l'égalité entre des agents d'un égal mérite, sachons maintenir, au dehors, la subordination nécessaire des fonctions. A notre avis, tout Rapport ayant un caractère d'intérêt général devrait être adressé par le consul au chef de poste. A titre de contrôle, l'administration centrale pourrait exiger du consul, soit le double, soit simplement le numérotage de ses dépêches. Aucun consul ne devrait être déplacé ni avancé sans que le chef de poste eût été appelé au moins à donner son avis. D'autre part, la direction des affaires commerciales au ministère devrait donner des notes sur les secrétaires et attachés d'ambassade, qui seraient tenus, comme les secrétaires anglais, de fournir périodiquement des Rapports sur les questions économiques ou financières désignées, soit par le département, soit par le chef de poste.

Congés fréquents et presque obligatoires pour les consuls, avec remboursement des frais de voyage après une résidence de trois ans dans le même poste, et prime de séjour lorsque l'agent est avancé sur place.

Allocation de frais de tournées et d'informations commerciales aux chefs de poste, toutes les fois que les circonstances le permettront.

Faculté, pour les chefs de poste, d'employer les vice-consuls à des missions particulières ou de modifier la résidence de ces agents, avec l'autorisation du département. Tournées d'inspection confiées aux agents les plus élevés de l'administration centrale, et notamment aux sous-directeurs, ou, dans les pays éloignés, au personnel des légations [1].

Suppression de toute différence entre les chanceliers et les vice-consuls : ils doivent tous être soumis à des conditions régulières d'entrée, soit par un examen, soit par un stage dans les chancelleries.

Simplification des écritures et de la comptabilité des postes, soit par l'allocation des frais de service à forfait, soit par des chapitres de dépenses conçus d'une manière plus large. Le livre de détail n'a de valeur que pour constater les recettes. Pour les dépenses, les comptes détaillés ne sont le plus souvent qu'un trompe-l'œil, tant il est difficile de faire rentrer les frais de bureau les mieux justifiés dans la lettre étroite des règlements. Les employés des légations et des consulats, moins surchargés d'écritures inutiles et mieux recrutés, pourraient fournir d'utiles auxiliaires pour les travaux économiques [1].

Encouragements et distinctions honorifiques pour les agents consulaires non rétribués dans les pays d'Europe. Diminution de leur nombre hors d'Europe, où ils devront être remplacés autant que possible par des agents payés.

Extension du service d'informations et classement plus méthodique des documents. On a proposé fort ingénieusement, au lieu de disposer les informations dans des recueils où elles sont introuvables, de les publier par fascicules détachés, et de les classer sous deux séries, l'une par pays, l'autre par nature de marchandises, de telle sorte qu'un même Rapport sur le commerce des conserves au Brésil figurerait à la fois dans la série « Brésil », et dans celle des « produits alimentaires [2] ». De cette manière, le classement se ferait, pour ainsi dire, tout seul.

Il serait également préférable que la publication fût faite directement par le ministère des affaires étrangères, et non par celui du commerce. Cette filière compliquée retarde souvent de plusieurs mois l'impression d'un Rapport. Il devrait y avoir, aux affaires étrangères, un bureau de la publicité.

On peut faire mieux encore. Rien n'empêche un chef de poste, s'il dispose réellement de tous ses collaborateurs, d'entreprendre un ouvrage d'ensemble sur le pays de sa résidence. Ce livre, étant un répertoire de faits durables et non un amas de faits passagers, pourra être directement publié

1. [illegible] Hong Kong [illegible] M. H. Howard, secrétaire de la légation britannique à Pekin, chargé d'une tournée d'inspection dans les divers consulats. Ce fonction- [illegible] colonie, depuis le Yangtze jusqu'à Formose, et il doit achever son voyage circulaire par Macao, Hoihow, Pakhoi et [illegible]

1. [illegible]

2. [illegible]

sans grands frais, sous le contrôle du département [1].

Il est d'ailleurs inutile de courir après le renseignement courant et quotidien : le commerce, avec les journaux et le télégraphe, sera toujours plus vite informé que nous. Ce qu'il faut lui offrir, c'est ce qu'il peut difficilement acquérir lui-même, à savoir des vues d'ensemble, des tableaux synoptiques; en d'autres termes, une ligne d'horizon plus large que celle qu'on aperçoit dans les affaires. Assurément il n'ira pas risquer une opération sur la foi de ces documents généraux ; mais il les consultera avant de se lancer dans un pays nouveau; et s'il n'a pas le temps de lire, les publicistes liront pour lui et vulgariseront des notions qu'on aura eu soin de condenser au lieu de les disséminer dans vingt publications différentes. Il ne faut pas toujours juger de la valeur d'un document par l'effet immédiat et direct. On doit semer les faits et les idées à pleines mains : personne ne sait jamais où tombe le bon grain, ni quel vent le porte jusqu'aux extrémités du territoire.

Tous ces changements ne s'accompliront que le jour où le corps diplomatique et consulaire, considéré dans son ensemble, se fera de sa tâche une idée plus complète. Les relations politiques des nations civilisées demandent une attention soutenue, mais une activité intermittente. La marche des États, dans l'ordre politique, ressemble à ces transformations géologiques qui se préparent avec lenteur par un travail souterrain, et qui éclatent un jour brusquement sur quelque point du globe. Heureux l'observateur s'il se trouve près d'un point menacé : les autres n'ont qu'à se croiser les bras. Au contraire, le développement économique des peuples ressemble au mouvement égal, continu et périodique de la végétation. Il exerce une poussée régulière sur tous les points à la fois. Il couvre de feuilles et de fruits le sol encore ébranlé par les secousses politiques. Pourquoi les agents les plus élevés de la hiérarchie seraient-ils moins attentifs à cette végétation qui alimente la vie de tous les jours qu'aux sourds grondements du volcan souterrain? Leur devoir est égal dans les deux cas ; car dans les deux cas il s'agit de la grandeur et de la sécurité de la patrie.

René Millet.

CONTREFAÇON. — V. Propriété industrielle et littéraire.

1. C'est ce que nous avons essayé de faire dans notre *Serbie économique et commerciale*. Cette tentative n'a rien coûté ni à l'auteur, ni à l'éditeur, ni à l'État, sauf une modeste souscription.

CONTROLE DES FINANCES.

SOMMAIRE

1. Fondement du contrôle des finances. Sa nécessité.

L'idée de contrôle, comme celles de budget et de compte, procède de l'idée de mandat (V. Budget, Comptabilité publique). Le mandataire doit rendre compte à son mandant : le mandant a le droit de contrôler la gestion de son mandataire et de vérifier l'exactitude et la sincérité du compte qui lui est rendu. Or, le gouvernement est le mandataire de la nation pour la gestion de ses

intérêts généraux et pour l'administration des ressources mises en commun. De là, l'obligation dans laquelle il se trouve de rendre compte de ses actes, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un organe de contrôle préposé à cet effet, à un parlement ou à un souverain représentant la nation. A son tour, le gouvernement délègue à ses agents le soin de percevoir et de centraliser les revenus de l'État et d'acquitter les dépenses publiques. Ces agents doivent être soumis au contrôle du pouvoir qui les a nommés et à celui des autorités administratives à qui cette mission est spécialement confiée.

Dans l'administration des finances publiques, le contrôle est encore plus nécessaire que dans la gestion des intérêts privés. Le contrôle des finances concourt, en effet, à la protection de la fortune publique dont dépendent le bien-être général et l'existence même de la société; d'autre part, les agents ou les autorités à qui incombe la mission de contrôle n'ont pas à l'exercer rigoureusement un intérêt personnel et direct, et ne sont eux-mêmes que des mandataires. De là pour l'Etat, comme aussi pour les départements, les communes, les établissements publics, dont les fortunes propres sont une partie de la fortune publique, la nécessité d'un ensemble de contrôles dont la garantie se trouve dans la diversité des rouages et dans la sûreté des méthodes[1]. La pluralité des contrôles financiers tend à les rendre plus efficaces; cette pluralité puise aussi sa raison d'être dans la nécessité de la division du travail et, comme on le verra plus loin, dans le principe de la séparation des pouvoirs.

2. Définition et divisions générales du contrôle des finances. — Contrôle préventif et répressif. — Contrôle local, central et extérieur. — Contrôle sur place et sur pièces. — Contrôle administratif, judiciaire et législatif.

L'expression « contrôle des finances » s'applique d'une façon générale à la surveillance exercée sur la gestion de la fortune publique dans le but d'assurer la régularité et la légitimité des opérations qui constituent cette gestion.

Le contrôle des finances s'exerce de différentes façons. Il est d'abord préventif ou répressif; cette distinction se réfère aux différentes phases des opérations financières et s'impose, quelles que soient l'organisation du contrôle et la nature des autorités appelées à l'exercer. Dans cette division, la ligne de démarcation entre les deux contrôles est tracée par le fait comptable du payement ou du recouvrement, fait capital, puisqu'il constitue l'exécution définitive et matérielle de tout programme financier, et qu'il consomme l'opération de recette ou de dépense : le contrôle préventif ou préalable est celui qui s'exerce avant le payement ou le recouvrement; le contrôle répressif ou *a posteriori*, celui qui s'exerce après ces deux opérations[1]. Le contrôle préventif ou plus exactement le contrôle préalable — car le contrôle répressif ne laisse pas d'avoir des effets préventifs — s'exercera sur l'engagement des dépenses et sur les ordres qui précèdent nécessairement leur exécution; il embrassera aussi les actes du contrôle local qui sont antérieurs au payement, par exemple, ceux qui se réfèrent à la réalité du service fait et des droits des créanciers de l'État; il s'appliquera enfin aux actes qui précèdent la réalisation des ressources, c'est-à-dire à l'établissement des rôles et, d'une façon générale, des titres de perception. Le contrôle répressif, au contraire, portera sur les faits accomplis; c'est en examinant la gestion achevée qu'il recherchera si l'agent financier s'est conformé de tous points aux dispositions légales ou réglementaires qui devaient régir les opérations de recette et de dépense[2].

On distingue encore le contrôle local exercé par certains agents dans une circonscription régionale déterminée, le contrôle central exercé par l'administration supérieure et le contrôle extérieur exercé par une autorité indépendante, constituée en un corps de magistrature séparé de l'administration.

Le contrôle des finances peut être aussi divisé, suivant les procédés qu'il emploie, en contrôle sur place et en contrôle sur pièces. Le premier garantit, en les surveillant sur

1. C'est du contrôle des finances de l'État [illegible] principalement [illegible] au reste, la plupart [illegible] [illegible] sont applicables, [illegible] de certaines différences de détail, au contrôle de la fortune départementale, communale ou hospitalière.

1. Ce que nous disons relativement au payement ou au recouvrement doit s'appliquer aux entrées et aux sorties en ce qui concerne le contrôle des matieres appartenant à l'Etat.

2. On pourrait peut-être dire que le contrôle préventif, entendu dans son sens large, comprend d'abord la fixation des dépenses et des recettes de l'Etat ou l'établissement du budget. Mais il semble plus exact d'écarter de la conception du contrôle des finances l'œuvre de l'autorité budgétaire ou, [illegible] autorité qui décide la dépense et autorise la recette. En sens inverse, on restreint souvent la portée de l'expression contrôle préventif des finances en la limitant à l'examen préalable des ordonnances de payement et le plus souvent des engagements de dépenses, par une autorité, qui tantôt fait partie de l'administration, tantôt se confond avec le contrôle judiciaire, Cour ou tribunal des comptes. Nous employons ici cette expression contrôle préventif des finances dans son sens large qui semble le plus rationnel; quand nous traiterons du contrôle préventif entendu dans le sens restreint de l'expression, nous nous servirons des expressions plus précises de contrôle de l'engagement ou de l'ordonnancement des dépenses.

les lieux et *de visu*, la réalité et la véracité des opérations administratives et comptables; il assure la sincérité des documents dont le second est appelé à examiner la régularité au point de vue des règles de la comptabilité publique.

Le contrôle des finances est enfin, suivant l'autorité qui en est chargée, administratif, judiciaire ou législatif. Le contrôle administratif est exercé par le gouvernement même sur ses agents; le contrôle judiciaire[1] a pour but de recevoir et de juger les comptes rendus par les comptables et de servir d'auxiliaire au contrôle législatif; celui-ci enfin, prononce définitivement sur la gestion financière du gouvernement. Ces trois contrôles se retrouvent toujours, tantôt réunis entre les mêmes mains, tantôt confiés à des organes distincts selon les régimes politiques et selon que les pouvoirs sont confondus ou séparés: c'est ce que va nous montrer l'étude comparée du contrôle des finances sous le régime d'une monarchie absolue, sous un régime où la puissance du parlement est exclusive ou simplement prédominante, enfin sous le régime parlementaire fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs.

3 Le contrôle des finances sous la monarchie absolue: règne de Louis XIV; premier empire; empire de Russie.

Sous une monarchie absolue, tous les actes de la vie publique sont censés émaner de la volonté du souverain. C'est lui qui personnifie la nation; c'est sa volonté qui est la loi. Il est dès lors naturel que la confusion, entre ses mains, des pouvoirs législatif et exécutif se reflète dans l'organisation du contrôle des finances. Maître de fixer le programme des dépenses de l'État et même de prescrire, ordinairement sous la réserve de certains tempéraments, la perception d'impôts suffisants pour y pourvoir, le monarque préside aussi au contrôle de l'administration financière.

Un « ordre estably par le Roy pour l'administration et conduite de ses finances, » daté de 1675, ordre qui émane de Colbert, expose très nettement comment le contrôle supérieur des finances était exercé par Louis XIV.

Le roi n'arrète pas seulement, avant l'ouverture de chaque année, les prévisions générales de recettes et de dépenses. En ce qui concerne les recettes, il fixe les règles d'après lesquelles il doit être procédé à l'adjudication des impôts et revenus affermés et il « ordonne lui-même les commissions à envoyer dans les généralités pour le recouvrement des tailles. A l'égard de la dépense, il signe de sa main « avec le mot *Bon* » les ordonnances de payement qui s'expédient journellement ».

Le contrôle *a posteriori* est exercé par le roi comme le contrôle préventif.

« ..... Dans les deux ou trois premiers jours du mois, Sa Majesté se fait lire toute la recette et la dépense qui a esté faite pendant le mois précédent. A mesure que le contrôleur général lit les articles... à Sa Majesté, elle met *Bon* de sa main à côté de chaque article... et, lorsque le calcul est bien vérifié, Sa Majesté l'arreste de sa main, date et signe.

..... En fin de chaque année, « après que Sa Majesté a arrêté tous les différents chapitres de ses recettes et dépenses, elle en arreste aussy l'abrégé, qui contient la totalité de la recette et de la dépense qui a été faite toute l'année, et ensuite *elle se fait donner un agenda qu'elle peut porter dans sa pochette*, dans lequel elle peut avoir toujours:

« L'estat auquel estoient les finances en 1661; l'estat auquel elle les a mises;... les projets des dépenses de l'Estat; toutes les recettes et toutes les dépenses qui ont été faites en l'année précédente;

« Par cet ordre dont Sa Majesté ne se départ jamais, *elle voit et entend lire six fois consécutives toutes les dépenses qu'elle fait jusqu'aux moindres :* La première, lorsqu'elle en donne l'ordre; la seconde, lorsqu'elle en signe les ordonnances; la troisième, lorsqu'elle entend la lecture des dépenses du mois; la quatrième, lorsqu'elle entend la lecture des chapitres des dépenses après l'année expirée; la cinquième, lorsqu'elle entend la lecture et qu'elle arreste les rôles du trésor royal; la sixième lorsqu'elle arreste l'estat au vray.

« Et c'est par cet ordre que Sa Majesté a observé sans jamais s'en départir, qu'elle est parvenue à mettre cette matière si importante en estat de pouvoir fournir à toutes les dépenses que sa gloire l'oblige à faire[1] ».

Ce document, qui serait à citer en entier, met en pleine lumière la conception du contrôle des finances sous une monarchie absolue, conception qui a été si complètement réalisée sous le règne de Louis XIV. Ici comme partout ailleurs, le roi possède le

1. L'expression contrôle judiciaire peut paraître impropre puisque la Cour des comptes est une juridiction administrative [illegible] [illegible] respect de la séparation des autorités administrative et judiciaire. De plus les attributions de contrôle [illegible] nistres qui sont confiés à la Cour des comptes sont des attributions parlementaires, et non pas judiciaires. Cependant le décret du 31 mai 1862 en réglementant le contrôle de la Cour des comptes emploie l'expression « comptabilité judiciaire ». Le langage usuel emploie souvent l'expression « contrôle judiciaire ».

1. *Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, par Pierre Clément, t. II, 1re partie, 1863, p. 83 et suiv.

pouvoir absolu et réunit entre ses mains le contrôle administratif, le contrôle législatif et même, en principe du moins, le contrôle judiciaire, sous la réserve toutefois d'une délégation[1] de son autorité à des Chambres des comptes. Mais si celles-ci exercent sur les ministres et sur les agents d'exécution un contrôle dont elles puisent les éléments dans l'examen des comptes présentés par les comptables, c'est au souverain seul que sont destinés les résultats de ce contrôle. La conformité constatée par leurs arrêts entre les opérations des comptables d'une part, les états du roi et les états au vrai d'autre part, n'a d'autre but que de témoigner au roi que sa volonté a été intégralement et fidèlement exécutée.

Comme Louis XIV, Napoléon s'était réservé le contrôle supérieur des finances, et le concentrait entre ses mains ; on sait qu' « il avait pour ses finances, comme pour son armée, de très petits tableaux, résumant les dépenses et les recettes, si petits qu'il pouvait les mettre dans sa poche, de façon qu'à tout moment il lui était facile, d'un coup d'œil, de se rendre un compte exact de sa situation[2] ». — « Vous n'avez pas le droit de donner un sou, écrivait-il à Barbé-Marbois en 1805, sans une ordonnance du Ministre, et le Ministre ne peut ordonnancer que sur le crédit que je lui ai accordé. Je ne sais comment vous avez pu méconnaître ce principe et changer la destination d'aucune somme ; d'ailleurs le monde périrait, vous n'avez pas le droit de sortir de vos attributions[3] ».

Et lorsqu'en 1807, la Cour des Comptes fut créée, c'est à l'Empereur seul que furent destinés les résultats du contrôle qu'il lui conféra à l'égard des Ministres et des ordonnateurs ; aux termes de la loi du 16 septembre de la même année (article 22), c'est à l'Empereur que le Rapport de la Cour dut être remis.

La Russie possède encore de nos jours un système de contrôle fondé sur les mêmes principes.

Le corps spécial, appelé « contrôle de l'Empire », qui a mission de surveiller la perception des revenus de l'État et l'emploi qui en est fait, constitue un ministère spécial organisé sur le modèle des autres ministères ; il est distinct des autres et, par conséquent, indépendant vis-à-vis d'eux, mais relève de l'Empereur comme un ministre ordinaire. Le contrôle de l'Empire exerce sur les finances un certain contrôle préventif. Il avait été question de l'établir d'une façon générale : on y a renoncé à raison de la gène qui en serait résultée dans la marche des services publics, si l'administration avait été soumise au contrôle d'un corps étranger à ses intérêts et à ses besoins. Ce contrôle est limité aujourd'hui aux dépenses de construction et d'exploitation des chemins de fer de l'État, aux travaux des ports, des forteresses et autres édifices publics ; il a été en outre employé dans des circonstances exceptionnelles[1]. Mais l'action du contrôle de l'Empire est surtout répressive : il vérifie les dépenses sur pièces justificatives, et contrôle aussi les mouvements du matériel. Ses travaux aboutissent en dernière analyse au Rapport que le contrôleur de l'Empire remet chaque année au souverain. Dans ce rapport, il passe en revue les principaux chapitres de recettes et de dépenses en indiquant les abus et les irrégularités découverts par le contrôle et qui méritent particulièrement d'attirer l'attention du souverain ; et ce sont les annotations autographes de celui-ci qui sont communiquées aux intéressés.

4. Le contrôle des finances sous le régime d'une assemblée omnipotente. — Système appliqué en France pendant la période révolutionnaire.

Le régime d'une Assemblée omnipotente est théoriquement semblable à celui de la monarchie absolue, puisqu'il confond également le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et que la différence des deux régimes réside seulement dans les organes qui sont appelés à réunir ces pouvoirs entre leurs mains. C'est ici une Assemblée qui, ne se contentant pas d'exercer, au nom de la nation, son contrôle sur les actes du gouvernement, intervient aussi, directement, dans le contrôle du gouvernement sur ses agents.

En France, les assemblées de la Révolution retirèrent au roi et aux ministres la gestion des finances publiques :

« Tous nos cahiers, dit Rœderer au nom du comité de l'imposition, portent que les finances doivent être placées en dehors des atteintes du pouvoir exécutif. Le gouverne-

1. Les comptes pouvaient être [illegible] des chambres et se réserver pour lui seul l'exercice du contrôle.

2. [illegible] de M. Thiers du [illegible].

3. [illegible]

1. [illegible] rience du contrôle préalable pendant l'expédition du général [illegible] Russie, le système décentralisateur adopté et la multiplicité des chambres de contrôle (une par province, 60 au total) qui reçoivent des trésoreries provinciales et de celles de districts les documents en vertu desquels elles ont reçu ou payé, facilitent l'organisation de ce système.

ment doit toujours être subordonné à la souveraineté nationale. Les principes seraient blessés, si on laissait au gouvernement l'administration des finances ». (Séance du 20 novembre 1790.)

Aux termes du décret du 30 mars 1791, le comité de Trésorerie chargé de l'administration du Trésor public « n'appartiendra à aucun département du ministère ». Et s'il est décidé après de longues hésitations que les six commissaires de la Trésorerie seront nommés par le Roi, en revanche trois députés sont investis du droit d'assister à ses délibérations, de compulser ses registres, de vérifier ses caisses et, le cas échéant, de convoquer les commissaires par une réquisition spéciale. Le décret du 13 novembre 1791 décide ensuite que les membres du comité de Trésorerie seront placés « sous la surveillance habituelle des législatures ». Ils travaillent sous la direction du comité législatif de l'assemblée et c'est dans ces conditions qu'ils nomment à toutes les places du Trésor public et destituent les agents infidèles. Ils correspondent directement avec les corps administratifs et, ce qui achève de montrer la puissance de cette sorte de ministère relevant de l'Assemblée, un contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses est confié au comité : aucun payement sur les ordonnances des ministres du roi ne peut être effectué par les receveurs du district ou autres agents sans l'autorisation du comité de Trésorerie (art. 15 et 16, décret du 13 novembre 1791) : dans le cas où celui-ci juge une ordonnance irrégulière, il doit en suspendre l'acquittement et en référer au comité des finances. Enfin, les états de distributions de fonds rédigés par les ministres passent sous les yeux du comité. Il ne reste au ministre des contributions publiques que le soin d'assurer l'assiette et la perception des impôts.

Cette autorité que l'Assemblée se réservait en matière de trésorerie s'exerçait aussi directement en matière de reddition de comptes; le décret des 17-29 septembre 1792, article 1, posait en principe : « L'Assemblée nationale législative verra et apurera définitivement par elle-même les comptes de la nation. » Et si les membres du bureau de comptabilité qui soumettaient à l'assemblée un rapport sur chaque compte étaient nommés par le roi, ils ne pouvaient être révoqués par lui.

Il en fut de même sous l'empire des autres constitutions révolutionnaires. D'après la constitution du 24 juin 1793 [1], qui ne fut jamais mise en vigueur, les agents comptables qui administraient la trésorerie nationale et les vérificateurs des comptes, bien que nommés par le conseil exécutif, étaient surveillés par des commissaires du Corps législatif (art. 104 et 106). Sous la constitution du 5 fructidor an III, qui faisait élire les cinq commissaires de la Trésorerie nationale par le conseil des Anciens sur une liste triple présentée par celui des Cinq cents, les commissaires, chargés de surveiller la recette de tous les deniers nationaux, d'ordonner les mouvements de fonds et le payement de toutes les dépenses publiques, exerçaient un contrôle préventif sur ces dépenses; ils ne pouvaient rien faire payer, sous peine de forfaiture, qu'en vertu d'une décision du directoire, de la signature du ministre qui ordonnait la dépense et d'un décret du Corps législatif, et seulement jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui sur chaque objet (Art. 315, 317, 318). D'autre part, les commissaires de la comptabilité nationale chargés du jugement des comptes des comptables étaient élus par le Corps législatif et c'est à lui qu'ils donnaient connaisance des abus ou malversations et de tous les cas de responsabilité qu'ils découvraient dans le cours de leurs opérations.

5. Système anglais. — Union intime du Parlement et du pouvoir exécutif. — Caractères du contrôle exercé par la Trésorerie, par le Contrôleur auditeur général et l'Audit-Office et par le comité des comptes publics.

Il serait, sans doute, absolument inexact d'établir une assimilation entre les institutions politiques de l'Angleterre et le régime conventionnel que la Révolution avait créé en France. Il n'en est pas moins vrai que, dans l'ordre financier, le rôle prépondérant appartient, en Angleterre, à la Chambre des Communes. C'est en son nom et en quelque sorte pour son compte que les autorités chargées du contrôle exercent leur mission. Et le nom même de Trésorerie appliqué par nos assemblées de la Révolution à celui de leurs comités qui était investi du contrôle préventif n'était qu'un emprunt à la terminologie politique de l'Angleterre.

Le système financier du Royaume-Uni a été exposé, dans ses lignes générales, à l'article Comptabilité publique. On n'y reviendra pas ici. On rappellera seulement que ce système repose tout entier sur l'accord constant, sur l'union intime du gouvernement et de la majorité parlementaire. Comme la Trésorerie, ainsi que le contrôleur auditeur général et le comité des comptes publics dont nous allons parler représentent, plus ou moins directement, il est vrai, la Chambre des com-

1. Aux termes de l'article 20 de la déclaration des Droits qui précède la Constitution de 1793 : « Tous les citoyens ont le droit de consentir à l'établissement des contributions, d'en *surveiller l'emploi et de s'en faire rendre compte* ».

munes[1], celle-ci, confiante dans la vigilance de leur contrôle, n'exige pas que l'ensemble des actes se rattachant à l'exécution du budget revienne devant elle pour être soumis à son examen et faire de sa part l'objet d'une loi de règlement définitif.

On sait que la Trésorerie exerce le contrôle préventif des engagements de dépenses; de plus, aucune sortie de fonds de l'Échiquier ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un ordre de la Trésorerie et d'une autorisation du contrôleur auditeur général. Quant au contrôle répressif, l'examen des comptes est fait successivement par le département de l'*Audit* et par le comité des comptes publics, délégation directe de la Chambre.

Ces divers organes du contrôle ont été plusieurs fois modifiés. A la place du contrôleur auditeur général actuel, il y avait autrefois une commission de contrôle, appelée commission de l'Audit (*Audit-Board*). Au cours de la discussion de la loi de 1866, qui supprima cette commission et fusionna les organes de contrôle de l'Échiquier et de l'Audit, en les plaçant sous la direction du contrôleur auditeur général, lord Granville s'attacha à justifier l'institution d'un agent unique pour la vérification de tous les comptes. « Dans les affaires, dit-il, où des expériences différentes peuvent être utilement consultées, où des connaissances diverses peuvent être opposées l'une à l'autre, un *board* (conseil ou commission) est désirable. Mais, quoique certainement difficiles, les devoirs ici sont stricts et peuvent être délégués à un seul individu. La responsabilité sera plus profondément sentie par un seul officier que par quatre ou cinq. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que le chef sera assisté d'inspecteurs, examinateurs et sous-examinateurs par qui toutes les affaires seront examinées sous ses yeux ». Le contrôleur auditeur général a en effet sous ses ordres environ deux cents officiers, tous assez largement rétribués, mais dont seize seulement ont le caractère d'employés supérieurs.

Néanmoins l'organisation actuelle a été plusieurs fois critiquée dans le sein du parlement anglais. On s'est demandé si l'ancienne commission de l'*Audit* ne présentait pas plus de garanties d'indépendance que le fonctionnaire unique par lequel on la remplaçait; d'autant plus que c'est la Trésorerie qui nomme les officiers du contrôleur auditeur général et que, dès lors, ce dernier n'a pas le patronage de ses subordonnés.

Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle, l'*Audit* ou vérification des comptes s'opère de deux manières.

Il faut en effet distinguer, en Angleterre, les comptes d'appropriation et les autres comptes présentés par les officiers comptables (V. COMPTABILITÉ PUBLIQUE, § 3).

Les comptes d'appropriation du budget des dépenses ont trait à l'exécution du budget au point de vue du respect des crédits votés. La Trésorerie envoie au contrôleur auditeur général, dont la vérification doit être faite avant le 30 septembre, le compte d'appropriation des dépenses faites sur le fonds consolidé, en ce qui concerne l'année financière qui a pris fin au 31 mars précédent. Les comptes d'appropriation des divers crédits compris dans l'acte d'appropriation sont préparés par les différents départements; pour les services autres que l'armée, ils doivent être envoyés au contrôleur auditeur général le 30 novembre et adressés par lui à la trésorerie le 15 janvier; enfin, à la Chambre des communes par la trésorerie le 31 janvier (loi de l'Échiquier et de l'Audit du 28 juin 1866, annexe A). Le contrôleur auditeur général s'assure que les paiements sont appuyés de pièces justificatives et que les dépenses ont été imputées sur les crédits qui leur étaient destinés[1]. Il a accès en tout temps convenable aux livres de comptes et autres documents s'y référant.

Cet examen des comptes d'appropriation est rapide : il consiste à s'assurer que les mentions de dépenses correspondent aux têtes de chapitres et que les pièces justificatives portent des traces apparentes de rapprochements. Ce procédé sommaire s'applique ordinairement à des services déjà soumis à un contrôle administratif, comme l'armée, la marine et les administrations financières qui ont leurs contrôleurs spéciaux; il est complété, en général, par des épreuves détaillées qui portent sur le dixième des dépenses en ce qui concerne l'armée et la marine, et sur les dépenses d'un mois en ce qui concerne les administrations financières. La vérification des comptes d'appropriation n'est donc que partielle.

Ce qui est surtout frappant dans ces vérifications, c'est la rapidité avec laquelle elles s'accomplissent, puisqu'il ne s'écoule qu'un

1. Cela est vrai surtout en ce qui touche la Trésorerie. [illegible] Le contrôleur auditeur général et son assistant sont nommés par la couronne et ne peuvent être membres du Parlement. Mais ils vérifient les comptes d'appropriation [illegible] de la Chambre des communes et ne peuvent être [illegible] que sur une Adresse des deux Chambres.

1. Le contrôle préventif du contrôleur [illegible] en effet que sur les transferts par lesquels la trésorerie approvisionne les comptes des grands comptables du royaume; il [illegible] dans le payement des dépenses acquittées sur les crédits [illegible].

mois et demi entre la date à laquelle les services ministériels adressent leurs comptes à l'Audit-office et celle à laquelle l'Audit les envoie à la Trésorerie, chargée de les faire parvenir, avec les observations et les Rapports du contrôleur auditeur général, au comité des comptes publics.

Outre les comptes d'appropriation, le contrôleur auditeur général, avons-nous dit, examine et vérifie aussi, s'il en est requis par la Trésorerie et en se conformant aux règles qu'elle édicte, les comptes en recettes et dépenses de tous les comptables principaux, les comptes de recettes du revenu des douanes, du revenu des impôts indirects et de la poste, etc. L'Audit-office ne s'occupe plus ici de l'emploi des crédits, mais de la ligne de compte du comptable et de sa responsabilité pécuniaire. Les relevés de comptes, analogues aux arrêts de notre Cour des comptes, sont définitifs s'ils déclarent le comptable quitte et « de niveau » (*even and quit*). Une liste de tous les comptes ainsi arrêtés par le contrôleur auditeur-général mettant à jour la charge, la décharge et la balance respective de chaque compte, est soumise à la Trésorerie deux fois par an. Le contrôleur auditeur délivre aux comptables un certificat constatant leur situation, à la condition, s'ils sont débiteurs de la couronne, qu'ils fournissent la preuve qu'ils se sont libérés du montant total de leur débet ou qu'ils en ont été dispensés par la Trésorerie. Les comptables en débet ont le droit d'en appeler à la Trésorerie.

Cette vérification des comptes des officiers comptables est, comme la vérification des comptes d'Appropriation, fort incomplète : la Trésorerie peut se dispenser de les soumettre à l'Audit-office.

Cette vérification des comptes du comptable aboutissant à la mise en jeu de sa responsabilité pécuniaire est donc faite dans l'intérêt de la Trésorerie, tandis que celle des comptes d'appropriation relatifs à l'emploi des crédits votés est faite au nom et pour le compte de la Chambre des communes.

C'est en effet au comité parlementaire des comptes publics qu'est destiné le Rapport du contrôleur auditeur-général. Ce comité se compose de onze membres; comme tous les *select committees*, il est nommé par le speaker, le gouvernement et le leader de l'opposition consultés. La nomination est faite pour la durée de la législature. Par une impartialité qui est à l'honneur du parlement anglais, il est de tradition que le *chairman* qui préside le comité et qui présente les Rapports à la Chambre appartienne à l'opposition.

Le comité est chargé de statuer sur les conclusions du Rapport du contrôleur auditeur général, qui contient le résultat des investigations de l'Audit-office; il s'acquitte de ses fonctions avec une exactitude et une conscience scrupuleuses, et l'Angleterre doit à cette institution une grande partie des améliorations introduites dans sa comptabilité [1]. Il se réunit tous les mercredis à deux heures jusqu'à l'ouverture de la séance publique; les officiers comptables comparaissent en personne devant lui ; la sténographie recueille les interpellations et les réponses, et les comptes-rendus sont imprimés à la suite des Rapports que le chairman dépose sur le bureau de la Chambre. Celle-ci est donc appelée à examiner les résultats de l'exécution du budget; mais ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'elle délibère sur ces Rapports.

Ainsi la Chambre des communes n'a pas seulement le premier et le dernier mot en matière financière. Par ses délégués, elle intervient d'une manière directe et permanente dans l'exécution du budget, et les faits accomplis sont encore de la part d'un comité pris dans son sein l'objet d'enquêtes minutieuses.

Cette action qui sort de la sphère normale du contrôle législatif — c'est-à-dire du contrôle exercé par le Parlement sur la gestion du gouvernement — pour absorber le contrôle du gouvernement sur ses propres agents, n'est pas à l'abri de la critique. Sans doute, a dit avec raison M. Léon Say, « le pouvoir ministériel n'est pas ébranlé par ces enquêtes; il ne s'agit pas de modifier l'équilibre des pouvoirs, et la constitution anglaise n'est pas en question. Cela n'empêche pas les hommes clairvoyants de jeter sur l'avenir des finances de l'Angleterre des regards inquiets. La puissance du Parlement préoccupe ceux qui redoutent la tyrannie des majorités [2] ».

6. Théorie générale du contrôle des finances sous le régime de la séparation des pouvoirs.

Sous un régime parlementaire, qui respecte rigoureusement le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs ainsi que son corollaire obligé, le principe de la responsabilité ministérielle, c'est le budget voté par les représentants du pays qui est la raison d'être du contrôle des finances. Sa mission est de veiller à la stricte et rigoureuse exécution de cette loi du budget, ainsi que de toutes les dispositions légales ou ré-

1. On cite notamment les dispositions qui [illegible] aux [illegible] de l'Audit-Office les [illegible] de l'armée et de la [illegible] que les opérations de recettes.
2. Léon Say, [illegible] janvier 188[illegible], p. 28[illegible].

glementaires qui concernent les finances; de s'assurer, en ce qui concerne les recettes, que tout ce qui devait être perçu a été intégralement recouvré et qu'il n'a rien été perçu au delà de ce qui a été autorisé par le budget; en ce qui concerne les dépenses, qu'elles ont été effectuées conformément à l'intention du législateur et n'ont eu pour but que de payer ce qui était dû à de véritables créanciers de l'État.

Sous le régime de la séparation des pouvoirs, les trois contrôles administratif, judiciaire et législatif sont exercés par des autorités distinctes, ayant chacune son domaine et son rôle propres. Malgré leur division, qui constitue une garantie de l'ordre financier et du respect des libertés publiques, ces contrôles sont solidaires les uns des autres: ce sont, à proprement parler, les parties d'un même tout. Le contrôle administratif est nécessaire, puisqu'il faut que les ministres, responsables de leur administration devant le Parlement, surveillent les agents qu'ils ont préposés à la gestion de la fortune publique. Mais ce contrôle administratif a besoin du contrôle judiciaire; car l'administration ne saurait se contrôler suffisamment elle-même et affirmer seule au Parlement qu'elle a bien et fidèlement rempli sa mission: il lui faut, dans son intérêt même, le témoignage indépendant d'un corps qui n'a pas été mêlé à son action; elle est également intéressée à ce que les comptables aient à répondre de leurs opérations devant une magistrature sévère et impartiale. D'autre part, le contrôle judiciaire ne saurait se passer du contrôle administratif, puisqu'il juge sur pièces et que sa principale garantie est dans cette disposition de l'article 15 de notre décret sur la comptabilité publique, aux termes de laquelle les administrateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent. Le contrôle législatif enfin, c'est-à-dire le contrôle exercé par le Parlement sur la gestion des ministres, ses mandataires, s'appuie sur le contrôle judiciaire, puisque ce sont les travaux de la Cour des comptes qui lui fournissent la base de son examen des comptes des ministres. Le Parlement n'est pas organisé pour descendre dans le détail de la vérification des pièces comptables dont l'examen est nécessaire pour relever les fausses imputations de dépenses et les dépassements de crédits dont les ministres peuvent être responsables. Il faut, pour ces travaux de vérification, non seulement de longues et patientes investigations, mais aussi la connaissance approfondie de toutes les lois et dispositions réglementaires concernant la comptabilité publique et les finances. Les membres du Parlement, dont la mission primordiale est la confection des lois et la direction générale de la politique, ne sauraient trouver le temps d'accomplir des travaux de cette nature; au surplus, les connaissances techniques pourraient leur faire défaut. La Cour des comptes est donc l'auxiliaire indispensable du Parlement. Celui-ci statue sur la responsabilité ministérielle qui peut être engagée par les irrégularités budgétaires signalées par le contrôle judiciaire comme étant imputables aux ministres et non aux comptables.

Mais si le contrôle législatif a besoin des deux autres, il leur est cependant supérieur. Inhérent à l'essence même du régime parlementaire, il forme en quelque sorte le couronnement de l'œuvre budgétaire; et ni le contrôle administratif, sous peine d'être à la fois juge et partie, ni le contrôle judiciaire qui n'a pas qualité pour juger le gouvernement, responsable devant les Chambres seules, ne sauraient être chargés d'accomplir sa mission.

« Le gouvernement par les ministres sous le contrôle du parlement est l'expression vraie du régime parlementaire. » L'organisation du contrôle des finances doit être en harmonie avec cette définition. Aussi peut-on appliquer au contrôle des finances ce qui a été dit du budget: « Le budget général des dépenses et des recettes de l'Etat, tel qu'il apparait dans ce grand ordre qui constitue notre système financier, ne peut exister avec tous ses avantages et produire tous ses effets politiques, économiques et moraux que dans l'hypothèse d'une autorité administrative et d'une responsabilité ministérielle, et sous la condition d'une séparation des pouvoirs qui mette en présence d'un côté, une administration agissant et, de l'autre, un parlement contrôlant[1] ».

Néanmoins, dans les divers pays dont la constitution est fondée sur la séparation des pouvoirs, deux systèmes se sont fait jour.

Dans l'un, l'exécution du budget est confiée au pouvoir administratif qui en assume seul toute la responsabilité et qui, jusqu'au jour où il présente ses comptes, demeure indépendant des deux autres pouvoirs. Dans l'autre, au contraire, si le Parlement reste complètement étranger à l'exécution du budget, il n'en est pas tout à fait de même de l'autorité chargée du contrôle judiciaire. Celle-ci reçoit quelques-unes des attributions qui sont exercées en Angleterre par le contrôleur auditeur-général; elle est investie de la mission de contrôler préventivement

1. Léon Say, [illegible]

l'ordonnancement des dépenses et souvent aussi les engagements contractés au nom de l'État par les autorités administratives.

Le premier système est plus conforme aux deux principes de la séparation de l'action de la juridiction et de la responsabilité ministérielle ; il a été adopté, à l'exemple de la France, par les deux grands empires du centre de l'Europe. Comme il représente à nos yeux le type le plus parfait du contrôle des finances dans les États modernes, il fera l'objet de notre principale étude. Le second système, au contraire, pratiqué dans un petit nombre de pays, constitue une dérogation aux principes que nous venons de mentionner. Nous nous en occuperons dans la partie de ce travail consacrée au contrôle judiciaire.

7. Contrôle administratif.

DISTINCTION ENTRE L'ORGANISATION DU CONTRÔLE ET LES PROCÉDÉS DE CONTRÔLE.

Dans l'étude du contrôle administratif, il importe avant tout de distinguer l'organisation du contrôle et, d'autre part, les procédés qu'il emploie. Les procédés de contrôle font partie intégrante de la comptabilité publique et résultent le plus souvent des règles qu'elle édicte. Ces règles, en effet, si elles ont pour but d'apporter l'ordre et la clarté dans l'administration des finances, sont toujours orientées de manière à assurer et à faciliter l'exercice du contrôle; et réciproquement, l'organisation du contrôle a pour but de garantir l'application de certaines règles de comptabilité; c'est pourquoi la ligne de démarcation entre la comptabilité publique et le contrôle est parfois délicate à tracer. C'est ainsi, par exemple, que le principe essentiel de la séparation et de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable, qui domine en France toute la comptabilité publique, peut être envisagé comme un principe de contrôle, puisque l'examen par le comptable des pièces justificatives de la dépense constitue, à l'égard de l'ordonnateur, un véritable contrôle préventif.

Ces réserves faites en ce qui concerne la connexité qui rattache l'une à l'autre les idées de contrôle et de comptabilité publique, nous abordons l'exposé de l'organisation même du contrôle administratif, en renvoyant à l'article COMPTABILITÉ PUBLIQUE pour l'étude des procédés de contrôle.

Cette organisation peut se résumer en quelques traits : le contrôle administratif est exercé sur les lieux mêmes par les agents préposés à cet effet; il est exercé sur pièces par l'administration supérieure qui centralise les opérations comptables; enfin, les inspections générales des différents services et notamment l'inspection générale des finances constituent le plus puissant des liens qui rattachent l'un à l'autre ces deux contrôles.

CONTRÔLE LOCAL. — SON FONCTIONNEMENT. AGENTS APPELÉS A L'EXERCER.

Le contrôle local se répartit, pour ainsi dire, à l'infini entre des fonctionnaires ou agents dont l'action est limitée à une circonscription déterminée : il a pour but de prévenir les fraudes et les irrégularités, d'arrêter le mal dans son germe en s'exerçant *de visu* et sur place, afin d'assurer la régularité des opérations ainsi que la sincérité des pièces destinées à être soumises au contrôle central et au contrôle extérieur ou judiciaire. Il saisit les opérations administratives à leur origine et les suit dans toutes leurs phases. S'agit-il de recettes, il constate les droits à la charge des redevables, s'assure qu'ils sont intégralement perçus et exactement versés entre les mains des comptables chargés de la centralisation des fonds. S'agit-il de dépenses, il certifie, au moyen de constatations faites *de visu*, la réalité du service fait. En même temps, par les vérifications de caisses et par les recensements de magasins qu'il opère, le contrôle local exerce une surveillance pour ainsi dire constante sur la gestion des comptables en deniers et en matières. Les procès-verbaux de caisse et les inventaires qu'il établit en fin d'année garantissent la concordance des résultats présentés par les comptes avec la situation matérielle des caisses ou des magasins; il concourt donc à la fois par sa surveillance et par ses attestations à l'œuvre du contrôle répressif.

Le contrôle local met en jeu la responsabilité de ceux qui sont appelés à l'exercer. Il est de principe, ainsi qu'on l'a déjà vu, que les administrateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent. Cette règle trouve sa sanction, d'une part, dans l'application des peines disciplinaires ou criminelles qui peuvent être prononcées en cas de faux; d'autre part, dans les dispositions législatives et réglementaires relatives aux comptabilités occultes. En effet, d'après la jurisprudence de la Cour des comptes et des conseils de préfecture, l'administrateur ou l'ordonnateur qui, par des mandats fictifs ou par de fausses attestations, de quelque nature qu'elles soient, a tenté d'induire en erreur les contrôles supérieurs en ce qui touche la réalité des faits accomplis, est rendu pécuniairement responsable des deniers indûment maniés ou soustraits.

Tous les agents de l'ordre administratif peuvent être éventuellement appelés à concourir au contrôle local. Le professeur qui certifie que tel instrument est entré dans son cabinet de physique, le cantonnier ou le garde-forestier, qui affirme par ses attachements qu'un ouvrier a consacré tant de journées et d'heures à un travail public, participent à l'exercice de ce contrôle. Mais cette mission incombe plus particulièrement à certains agents.

Elle appartient, en principe, aux chefs de services locaux. Dans certains services, toutefois, dans ceux notamment qui dépendent du ministère des finances, ces chefs sont assistés d'un ou plusieurs fonctionnaires — inspecteurs, vérificateurs, contrôleurs — qui sont exclusivement des agents de contrôle. Dans le service du Trésor, le contrôle local est exercé par les comptables supérieurs — trésoriers payeurs généraux ou receveurs particuliers.

CONTRÔLE CENTRAL. — COMPTABILITÉS GÉNÉRALES DES MINISTÈRES. — DIRECTION DU MOUVEMENT GÉNÉRAL DES FONDS. — DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

Le contrôle central est celui qui s'exerce au siège même du gouvernement et embrasse l'ensemble des opérations effectuées sur toute l'étendue du territoire. Il est à la fois préventif et répressif. Chaque ministre y concourt dans la sphère de ses attributions; mais en même temps le ministre des finances est investi d'une sorte de contrôle général, (de là le nom qu'il portait sous l'ancienne monarchie), qui s'étend à tous les départements ministériels.

Dans chaque ministère, il existe un service — direction, division ou simple bureau — chargé de la comptabilité et du contrôle. Au fur et à mesure de l'exigibilité des créances, les fonctionnaires et agents administratifs chargés des divers services de dépenses, réunissent les titres constatant les droits des créanciers et arrêtent les états des sommes à ordonnancer par le ministre. La comptabilité centrale révise ces demandes d'ordonnances ministérielles, les examine avec les pièces justificatives à l'appui, les admet ou les renvoie aux divisions administratives, en énonçant les motifs du rejet, de l'ajournement ou de la modification dont elles sont susceptibles[2].

Les ordonnances, une fois signées par le ministre, sont adressées, avec les pièces justificatives des dépenses, au ministre des finances, auquel il appartient de prendre les mesures nécessaires pour en faire effectuer le payement. Mais sa mission ne se borne pas à pourvoir à l'acquittement des dépenses publiques. Il exerce à son tour, en ce qui touche leur ordonnancement, un véritable contrôle préventif, semblable à celui qu'exerce la Cour des comptes dans le système italien.

La direction du mouvement général des fonds au ministère des finances enregistre par chapitre, dans ses écritures, les crédits accordés par la loi des finances ainsi que les crédits supplémentaires régulièrement ouverts ou votés. Elle enregistre aussi et vise toutes les ordonnances ministérielles qui lui sont adressées à fin de payement, elle suit ainsi la situation des crédits budgétaires, et peut dès lors s'assurer que l'ordonnance porte sur un crédit régulièrement ouvert et se renferme dans la limite de la distribution mensuelle des fonds. Aucune ordonnance ministérielle ne peut être acquittée sans le visa du mouvement général des fonds[1].

Ce contrôle préventif de l'ordonnancement est complété en France, ainsi qu'on l'a déjà dit, par l'examen auquel le comptable soumet, avant le payement, les pièces justificatives de la dépense[2].

L'administration centrale exerce aussi sur les finances un contrôle à *posteriori*. La communication régulière des faits de recette et de dépense par les agents subordonnés à leurs supérieurs hiérarchiques, la centralisation périodique au bureau de comptabilité de chaque ministère des documents transmis par les ordonnateurs secondaires, la centralisation à la direction générale de la comptabilité publique du ministère des finances des documents et pièces comptables envoyés par les trésoriers-payeurs généraux et tous les comptables de l'Etat, aboutissant à l'établissement du compte général de l'administration des finances, la mise en état d'examen et la vérification sommaire des comptes des comptables par cette direction, la surveillance générale exercée par le ministre des finances sur tous les agents préposés au maniement des deniers publics, sont autant de faits qui associent l'administration centrale au contrôle répressif.

Ainsi les rouages du contrôle central sont, avec la direction du mouvement des fonds, la direction générale de la comptabilité pu-

1. [illegible]

2. Dans la sphère communale, le receveur municipal étant *seul* chargé d'opérer toutes les dépenses de la commune, exerce un contrôle préventif complet sur l'ensemble des ordonnancements : il doit refuser de payer quand la somme ordonnancée ne porte pas sur un crédit ouvert ou l'excède [illegible]

blique et les comptabilités centrales des divers ministères.

En France, ces derniers services sont constitués à l'état d'indépendance à peu près complète vis-à-vis du ministre des finances. Il n'en est pas de même en Italie, où les chefs de comptabilité de tous les départements ministériels sont nommés par le ministre des finances avec l'agrément du ministre compétent, mais sur la présentation du directeur général de la comptabilité publique.

Les Chambres ont été récemment saisies de plusieurs projets émanés soit du gouvernement, soit de l'initiative parlementaire et, ayant pour objet d'établir en France cette organisation ou une autre du même genre [1]. Ces propositions répondaient à la même pensée et tendaient à donner au ministère des finances les attributions complètes d'un contrôleur général des dépenses de l'Etat, en étendant à l'engagement des dépenses l'action préventive qu'il exerce aujourd'hui sur leur ordonnancement et en empêchant ainsi qu'aucune dépense pût être valablement contractée par ses collègues sans son assentiment. On peut voir à l'article COMPTABILITÉ PUBLIQUE les raisons qui commandent impérieusement d'instituer, tant dans les écritures des différents ministères que dans celles du ministère des finances, une comptabilité exacte et complète des engagements de l'État. Quant aux propositions qui tendent à subordonner à la direction générale de la comptabilité publique du ministère des finances les comptabilités centrales des différents ministères, si elles n'ont pas abouti jusqu'à présent, c'est qu'elles ont paru en opposition avec le principe de la responsabilité ministérielle.

On ne saurait méconnaître en effet que la Constitution française de 1875 pose le principe de la responsabilité individuelle des ministres en ce qui concerne leurs actes personnels, parmi lesquels il faut ranger les actes de leur gestion financière. Chaque ministre doit, sous sa responsabilité, assurer la fidèle observation de la partie du budget dont l'exécution lui est confiée, surveiller la régularité des engagements et des ordonnancements des dépenses et les maintenir dans les limites qui lui ont été individuellement assignées par le Parlement. C'est donc à lui qu'incombe tout d'abord la mission de présider à l'exécution de son budget et de contrôler les agents qu'il a délégués à cet effet.

1. Voir les discours prononcés au Sénat par M. Léon Say dans la séance du 19 décembre 1882, le projet de M. Peytral et celui de M. Pradon présentés à la Chambre des députés dans la séance du 17 mai 1888.

De là, la nécessité d'un contrôle fortement organisé dans le sein de chaque ministère, confié à des agents ne relevant que du ministre responsable, mais ayant l'autorité et l'influence nécessaires pour veiller à l'observation des règles de la comptabilité publique, chargés d'éclairer le ministre et de le mettre en situation d'engager sa propre responsabilité en pleine connaissance de cause.

Mais un contrôle préventif fortement organisé dans le sein de chaque ministère ne semble pas exclusif du contrôle exercé par le ministre des finances. Le souci du respect absolu de la responsabilité individuelle des ministres, qui serait poussé jusqu'à la suppression du contrôle du ministre des finances, paraîtrait devoir être considéré comme un scrupule théorique plutôt que comme une objection sérieuse, puisque le ministre des finances est spécialement responsable devant le Parlement de la bonne gestion de toute la fortune publique et de toute l'administration financière du gouverment.

DES INSPECTIONS GÉNÉRALES ET EN PARTICULIER DE L'INSPECTION DES FINANCES.

Le contrôle administratif est enfin complété et fortifié par l'existence des inspections générales, organes destinés exclusivement au contrôle et ne participant pas à l'action administrative. Pouvant survenir à tout moment, les inspecteurs sont une menace incessante pour les agents soumis à leur surveillance; ils constituent entre les deux contrôles un lien nécessaire, en permettant au contrôle central d'exercer une surveillance directe sur le contrôle local. En même temps, comme le contrôle central s'exerce sur pièces, il a besoin d'un organe qui puisse, en cas de besoin, le mettre en contact direct avec les faits. Le type de cette institution est le corps de l'inspection générale des finances, qu'on a pu appeler à juste titre « l'œil du Ministre des finances ». Véritables *missi dominici*, représentants directs du ministre, de qui seul ils relèvent, les inspecteurs des finances sont chargés, dans leurs tournées annuelles et dans les missions spéciales dont ils peuvent être chargés, de faire des visites inopinées chez les comptables et d'autres agents dépendant du ministre des finances, de surveiller et de compléter l'action du contrôle local, de renseigner l'administration par leurs Rapports et d'appeler son attention sur les améliorations dont sont susceptibles les dispositions des règlements. D'autres institutions ont été calquées plus ou moins exactement sur le modèle de l'Inspection des finances. Tel est notamment le corps de contrôle de l'armée

8. Contrôle judiciaire.

HISTORIQUE.

L'institution du contrôle judiciaire des finances n'est pas spéciale au régime parlementaire. Il est curieux de le trouver déjà posé avec une netteté parfaite dans le traité de la Politique d'Aristote.

Dans l'organisation romaine, l'absence d'une autorité spécialement affectée à l'examen des comptes publics s'explique, sous la République, par l'étendue des attributions financières et judiciaires du Sénat, sous l'empire, par la reprise au profit du prince de la tradition de l'*imperium regium* qui réunissait tous les pouvoirs entre ses mains[1].

Au moyen âge, le besoin d'établir l'ordre dans les finances fait mettre en œuvre en Europe le principe du contrôle judiciaire.

En France, dès Louis IX, les attributions nombreuses et confuses de la cour ou du conseil du roi se spécialisent, elles sont réparties en deux sections : à l'une, la justice : ce sera le Parlement : à l'autre, la surveillance et le contrôle des finances et des domaines de la couronne ainsi que la juridiction sur les comptables : ce sera la Chambre des comptes. Mais celle-ci est sortie avant le Parlement du Conseil du roi : c'est « la Cour la plus ancienne du Royaume ». Les *gentes quæ ad nostros compotos deputantur* deviennent les « maîtres des comptes du roi », les *Venerabiles magistri compotorum*, ils tiennent des sessions à Paris à époques fixes et reçoivent chaque année les comptes des magistrats royaux, baillis, prévôts, sénéchaux, et les comptes des communes : au début du XIVe siècle apparaît la dénomination de chambre des comptes. Les ordonnances de janvier 1319, mars 1388 et mars 1408 viennent préciser et développer son contrôle. Mais, de même que le Parlement de Paris se voit obligé de partager son autorité avec d'autres sièges établis en province, de même, soit à raison des nécessités financières, soit à raison de l'accroissement du royaume et de la conservation dans les provinces annexées des chambres des comptes qui y existaient, le ressort de la Chambre des comptes de Paris est restreint peu à peu par suite de la création de chambres provinciales : la tentative d'unification faite par l'édit de Moulins de 1566 échoue, et les six chambres locales qui existaient auparavant sont bientôt rétablies, sans toutefois que la chambre de Paris perde son autorité morale et cesse d'être « la chambre » par excellence. Au XVIIIe siècle, ces chambres provinciales étaient au nombre de douze.

La Chambre des comptes de Paris n'avait pas seulement dans ses attributions le jugement des comptes des comptables.

Elle recevait en effet, par l'intermédiaire du contrôleur général, toutes les lois concernant les comptables, leur personne, leurs fonctions, le maniement des deniers publics. Elle avait la mission d'enregistrer les édits, chartes, déclarations, lettres patentes concernant les finances, les domaines, et même la législation générale.

Ce droit d'enregistrement s'étendait aussi aux chartes et lettres patentes intéressant les particuliers, les communautés, les compagnies, les ordres religieux et concernant notamment les naturalisations, les légitimations, les annoblissements, les exemptions de taille, les baux des fermes générales et particulières.

Le droit d'enregistrement entraîna peu à peu, par une conséquence logique et naturelle, le droit de vérification et le droit de remontrance, qui donnèrent à la chambre des comptes, comme aux parlements, le rôle d'un pouvoir pondérateur de la monarchie et en firent une sorte de contrepoids à l'autorité absolue du souverain. A défaut de cet enregistrement, en effet, les lois demeuraient « inutiles, caduques et sans exécution ». Nous ne saurions exposer ici la lutte incessante, quoique plus ou moins vive selon les époques, de la chambre des comptes contre le pouvoir royal, depuis François Ier jusqu'à Louis XVI. Mais il est à noter qu'au moment où la monarchie devint absolue, le droit de remontrance subit une crise; la lutte commencée par Mazarin pendant la Fronde aboutit à une éclipse momentanée de ce droit sous Louis XIV et Colbert. Le lendemain de la mort du grand roi, le Régent rendait à la chambre des comptes le droit de remontrances qu'elle conserva jusqu'à sa suppression[1].

Mais la publicité du contrôle n'existait pas; les travaux des chambres des comptes restaient secrets, leurs remontrances étaient destinées au roi seul, bien que parfois elles en aient permis l'impression pour tenter un appel à l'opinion publique et que leurs résistances aient pris, notamment sous la Fronde, le caractère d'une rébellion ouverte.

Au surplus, les chambres des comptes étaient isolées les unes des autres, et celle de Paris n'avait pas d'autorité sur les autres. Mollien, faisant allusion aux chambres des comptes, parle de ce « pouvoir confié à plusieurs tribunaux sans accord dans leur juris-

1 Gustave Humbert, *Essai* [illegible] [illegible] Paris, 1887.

1 De Boislisle [illegible]

prudence, sans rapports entre eux, réduits à l'arbitrage d'intérêts souvent locaux et variant d'un ressort à l'autre; qui, en un mot, ne pouvaient faire entrer dans leurs jugements aucune vue d'intérêt général et ne voyaient guère comparaître devant eux chaque compte, qu'à dix années de distance de celle qui lui donnait sa date[1] ».

Nous ne reviendrons pas sur l'organisation du bureau de comptabilité que l'Assemblée constituante substitua aux chambres des comptes avec mission de vérifier les comptes qui devaient être vus et définitivement apurés par l'Assemblée elle-même. Nous avons vu une commission de comptabilité dotée d'un pouvoir de décision propre succéder sous le Directoire au bureau de comptabilité; la constitution de l'an VIII maintient ce système et confie le contrôle de la comptabilité publique à une nouvelle *commission de comptabilité nationale* analogue à celle du Directoire, composée de sept membres nommés par le Sénat. Ces diverses institutions ne fonctionnèrent jamais d'une manière régulière; quand la dernière disparut, elle laissa « un immense arriéré qui remontait en partie aux premiers temps de la Révolution ».

Lorsque cet arriéré nécessita en 1807 l'organisation d'un tribunal régulier, Napoléon donna à la Cour des comptes le caractère d'unité qui avait marqué pendant la période intermédiaire l'organisation des commissions et des bureaux de comptabilité et constitué leur seule supériorité sur les Chambres des comptes, restées sans lien entre elles.

Mollien, dans ses Mémoires, s'attache à démontrer l'importance de cette unité et marque les avantages que présente sur les anciennes cours des comptes, ce tribunal souverain capable d'opposer « au renouvellement des désordres de la comptabilité une jurisprudence fixe, seule sauvegarde des bons comptables comme de la fortune publique ».

Toutefois, ce n'est que peu à peu et par une évolution progressive que l'organisation de la Cour des comptes a été mise en harmonie avec le régime parlementaire. C'est l'ordonnance du 9 juillet 1826 qui a organisé les déclarations de conformité entre les comptes des comptables jugés par la Cour et les comptes publics des ministres et ordonné que ces déclarations seraient communiquées aux Chambres (art. 8). C'est la loi du 21 avril 1832 qui, en décidant que le Rapport de la Cour des comptes sera imprimé et distribué aux Chambres, a donné aux travaux de cette Cour le caractère de publicité que la loi de 1807 leur refusait.

Cette évolution historique du contrôle judiciaire se retrouve plus ou moins distinctement dans l'histoire administrative de la plupart des États européens.

Au XIX[e] siècle, l'évolution qui s'est faite en France se produit dans les autres pays où le régime parlementaire succède à la monarchie absolue. Les chambres des comptes, autrefois auxiliaires du roi ou du prince[1], deviennent les auxiliaires du Parlement pour le maintien, dans l'exécution du budget, de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif. La Cour des comptes voit sa mission s'agrandir et s'élever; elle a pour but de faire respecter par le pouvoir exécutif l'œuvre et la volonté du pouvoir législatif et de mettre en jeu la responsabilité des ministres devant le Parlement, responsabilité sur laquelle le régime parlementaire est fondé.

Le XIX[e] siècle en effet est fécond en lois relatives au contrôle judiciaire qui, presque partout, ou bien établissent des Cours, tribunaux, chambres ou tribunaux des comptes quand ils n'existaient pas, ou bien, comme en France, en modifient le caractère et la portée et les mettent en harmonie avec le nouveau régime politique.

Aussi bien, le principe du contrôle public, exercé par un corps de magistrature séparé de l'administration, est considéré de plus en plus, sous le régime parlementaire, comme une garantie nécessaire à la bonne gestion des finances, comme un gage de l'ordre et de la régularité qui doivent y régner, comme une condition du crédit public. Un grand nombre de constitutions européennes et extra-européennes comprennent en effet, dans l'organisation des pouvoirs publics, l'institution d'un tribunal, Cour ou Chambre des comptes, distinct et indépendant de l'administration, et lui confèrent par là même le caractère constitutionnel[2].

1. *Mémoires d'un ministre du Trésor* [illegible]

1. La Chambre des comptes de Paris devait s'assurer de la conformité des opérations des comptables avec l'état du roi qui correspondait à notre budget moderne, de même qu'aujourd'hui la Cour des comptes suit l'exécution du budget et vérifie si les limites des crédits ont été respectées. C'est la même méthode employée dans un but différent.

2. Prusse, C. du 31 janvier 1850, art. 104. — Autriche, C. de 1849. — Belgique, C. du 7 février 1831, art. 116. — Pays-Bas, C. du 11 octobre 1848, art. 122. — Luxembourg, C. du 17 octobre 1868, art. 105. — Grand-duché de Bade, loi [illegible] août 1820. — Italie, C. du 4 mars 1848, art. 55 (qui reconnaît implicitement l'existence d'une Cour des comptes). — Portugal, acte additionnel du 5 juillet 1852, art. 12, [illegible]. — Grèce, C. des 16/28 novembre 1864, art. 88 et 89. — Turquie, C. du 23 décembre 1876, art. 105, 106, 107. — Roumanie, C. du 30 juin (12 juillet) 1866, art. 116. Serbie, C. du 29 juin (11 juillet) 1869, art. 90, 13°, et 21 décembre 1888, ch. [illegible], art. 111 à 182. — Mexique, C. du 12 février 1857, art. 72. [illegible] — Haïti, C. du 16 décembre 1888, art. [illegible]. — Japon, C. de février 1889, art. 72.

ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER.

En ce qui concerne l'organisation même de la Cour des comptes, abstraction faite de ses attributions, les idées générales qui se dégagent des législations des différents pays sur ce point, c'est que les membres de la Cour des comptes forment un corps séparé de l'administration et que, le plus souvent, l'inamovibilité garantit leur indépendance, quel que soit le mode de nomination adopté à leur égard.

En France, la Cour des comptes est « une magistrature supérieure, séparée de l'action administrative, et ayant l'indépendance de l'inamovibilité ». Le premier président, les trois présidents de chambre, les dix-huit conseillers-maîtres, les quatre-vingt-six conseillers référendaires et les vingt-cinq auditeurs qui composent la cour, le procureur général et l'avocat général qui forment le parquet, et le greffier en chef sont nommés par décret du président de la République. A l'exception des trois derniers, ils sont inamovibles.

Mais les deux principes qui dominent l'organisation des cours, tribunaux ou chambres des comptes à l'étranger, nomination de leurs membres par le pouvoir exécutif, inamovibilité de ces membres, ne se retrouvent pas partout. Un certain nombre de pays, qui constituent l'exception, admettent, dans une mesure plus ou moins large, l'intervention du Parlement dans ces nominations : en Belgique, la Chambre des représentants élit pour six ans les conseillers de la Cour des comptes (loi du 29 octobre 1846); en Hollande, le roi nomme les membres de la Chambre des comptes sur une liste présentée par la Chambre des députés (loi du 5 octobre 1841) ; en Serbie (constitution du 21 décembre 1888 chap. II, art. 180 à 182), au Mexique (constitution du 12 février 1857, art. 72), l'Assemblée nationale ou la Chambre des députés nomment les membres de la Cour des Comptes; en Hongrie, le président de la Cour des comptes est nommé par le roi, sur l'initiative de la Chambre basse et sur une liste de trois candidats désignés par le Landstag (loi du 11 juin 1879). La nomination par le pouvoir exécutif n'est pas toujours exclusive de l'inamovibilité : les membres de la Chambre des comptes hollandaise et le président de la Cour des comptes hongroise sont nommés à vie; les conseillers de la Cour des comptes belge, toujours réélus, jouissent d'une inamovibilité de fait.

Mais partout, le caractère essentiel de l'organisation de la Cour des comptes, c'est qu'elle est constituée à l'état de corps séparé et distinct de l'administration.

Le système français, qui est aussi le système allemand, est rationnel et juridique : la Cour des comptes est en effet un tribunal ou un organe de contrôle agissant dans l'intérêt du gouvernement; or, dans le droit constitutionnel généralement adopté, les juges et les fonctionnaires sont nommés par le pouvoir exécutif. Mais la Cour des comptes possède aussi, dans l'intérêt du Parlement, des attributions de contrôle à l'égard des ministres; il faut donc que ses membres soient indépendants de ces derniers; d'où leur inamovibilité. Les législations qui, à raison des attributions parlementaires de la Cour des comptes, admettent l'intervention des Chambres dans la nomination des membres de ce tribunal, semblent oublier la première attribution que nous avons signalée. L'organisation française, au contraire, est en harmonie avec les deux sortes d'attributions de la Cour des comptes.

ATTRIBUTIONS DE LA COUR DES COMPTES. — JURIDICTION SUR LES COMPTABLES. — CONTRÔLE DES ORDONNATEURS ET ADMINISTRATEURS. — DÉCLARATIONS DE CONFORMITÉ. — RAPPORT PUBLIC.

Ses attributions normales, en effet, telles que les comprennent le plus grand nombre des pays, peuvent se ranger en deux classes.

En premier lieu, le jugement des comptes des comptables constitue la fonction fondamentale et primordiale de toute Cour des comptes ou, d'une façon générale, de l'autorité chargée d'exercer le contrôle judiciaire. Ce jugement porte sur le compte individuel de chaque comptable, personnellement et pécuniairement responsable de sa gestion. Toutes les recettes et toutes les dépenses portées à son compte sont-elles régulièrement justifiées? A-t-il perçu tout ce qu'il devait percevoir, a-t-il payé ce qu'il pouvait et devait payer, c'est-à-dire a-t-il remis à un véritable créancier de l'État la somme exacte qui lui était due pour un service fait? La quittance est-elle valable et la libération du Trésor est-elle définitive? Tel est l'objet de ce jugement, qui fixe la situation du comptable à l'égard du Trésor et met en jeu sa responsabilité pécuniaire en cas d'infraction aux règles de la comptabilité publique. Examen fait de toutes les pièces justificatives des recettes et dépenses effectuées, des ordonnances et mandats de payement, des marchés, mémoires, factures, décomptes, quittances des parties prenantes, la Cour des comptes déclarera le comptable quitte, en avance ou en débet et, dans

ce dernier cas, le condamnera à verser au Trésor le montant de la somme indûment payée, ou non recouvrée conformément aux titres de perception ou états de produits.

Le contrôle judiciaire a soin d'examiner si les comptes se relient les uns aux autres, si les restes à recouvrer ou à payer sont exactement repris; le comptable ne peut obtenir son quitus, la mainlevée des hypothèques qui frappent ses biens, et le remboursement du cautionnement qui garantit la fidélité de sa gestion, que sur un arrêt de décharge de la Cour des comptes, arrêt qui le libère définitivement vis-à-vis du Trésor[1].

Le contrôle judiciaire s'exerce sur tout maniement de deniers publics, qu'il s'agisse des deniers des communes et établissements publics ou des deniers de l'État; mais, en ce qui concerne les communes et établissements publics, la Cour des comptes est en général aidée dans sa mission par des juridictions secondaires qui jugent les comptes peu importants. C'est ainsi qu'en France les conseils de préfecture jugent, sauf recours devant la Cour des comptes, les comptes des communes ou établisements publics dont les revenus n'excèdent pas 30,000 francs. C'est ainsi encore qu'en Italie les conseils de préfecture statuent sur tous les comptes communaux, sauf recours à la Cour des comptes.

En général, la Cour des comptes a aussi mission de juger les comptes de tous ceux qui, sans autorisation légale, se sont immiscés dans le maniement des deniers publics. Les comptables de fait ou occultes sont justiciables de la Cour des comptes en Italie comme en France.

Telle est l'attribution fondamentale de tout tribunal des comptes, attribution qui se retrouve dans toutes les organisations; c'est là proprement le contrôle judiciaire dont l'existence s'impose dans les pays où le contrôle préventif est confié à la Cour des comptes ou à une autre autorité distincte de l'administration, comme dans ceux où le contrôle préventif est laissé à l'administration même et où l'autorité judiciaire est amemée à contrôler *a posteriori* la gestion des ordonnateurs.

Cette première mission, en effet, en entraîne logiquement une seconde, qui est corrélative à la première.

Le contrôle judiciaire, pour exercer sa juridiction sur les comptables, est obligé d'examiner toutes les pièces justificatives des recettes et des dépenses publiques; or, ces mêmes pièces, si elles justifient la gestion des comptables, justifient aussi celle des ministres.

Le juge des comptes se trouve donc naturellement conduit à examiner si les comptes des ministres sont conformes aux faits comptables qui lui ont été justifiés dans les vérifications individuelles des comptes des receveurs et des payeurs, et à certifier au Parlement la sincérité de ces comptes. L'ensemble des comptes individuels des comptables présente, avec toutes les justifications nécessaires, les résultats généraux de la gestion des ministres; ce sont là les deux parties d'un même tout : l'examen analytique et détaillé des gestions particulières des comptables conduit à l'appréciation synthétique de l'ensemble de la gestion des ministres.

C'est pourquoi le contrôle judiciaire est chargé d'une mission de contrôle à l'égard des ordonnateurs, mission qui n'est que la conséquence forcée et logique de ses attributions juridictionnelles.

Cette conséquence est en harmonie avec le principe de la séparation de l'action et de la juridiction et avec celui de la responsabilité ministérielle devant les Chambres.

Si en effet la Cour des comptes correspond avec les ministres par la voie des référés pour leur présenter des observations sur la marche des services publics et compléter l'instruction des questions qu'elle a soulevées[1]; si elle examine et déclare la conformité entre les comptes des ministres et les arrêts qu'elle a prononcés sur les comptes des comptables et se trouve ainsi amenée à affirmer aux Chambres la sincérité des comptes des ministres ainsi qu'à apprécier et contrôler leur gestion, elle ne prend pas à cet égard de décisions juridictionnelles et, dans les états annexés à ses déclarations générales de conformité, elle ne fait que signaler au Parlement, seul compétent pour connaître de la responsabilité des ministres, les infractions budgétaires qu'ils ont pu commettre.

Ces déclarations générales de conformité sont prononcées en audience publique. Elles constituent avec le rapport de la Cour une partie importante du contrôle public des

1. L'arrêt de la Cour des comptes fait *injonction* au comptable de reverser au Trésor une somme déterminée, de produire ou de régulariser telle pièce justificative. Elle prononce aussi sous forme d'*injonctions pour l'avenir* des avertissements comminatoires à l'égard de ses justiciables.

1. Les référés qui ont le plus souvent pour but de demander des explications à l'administration, quand la responsabilité des comptables n'est pas engagée, peuvent avoir des conséquences pécuniaires, ils aboutissent souvent à des reversements de fonds. Il en est de même des mentions et observations de la Cour dans les cas où elle n'exerce qu'un simple contrôle et où elle n'est pas appelée à prendre des décisions juridictionnelles : c'est-à-dire en ce qui touche les comptes-matières et les revues de liquidations de solde.

comptes des ministres, qui seront soumis à une discussion libre et ouverte dans l'exercice du contrôle parlementaire. Ce caractère de publicité est une des caractéristiques du contrôle sous le régime parlementaire, qui, fondé sur la souveraineté nationale, doit avoir des finances s'administrant au grand jour. C'est pourquoi le rapport de la Cour des comptes est imprimé et distribué aux Chambres (art. 15 de la loi du 21 avril 1832).

Le contrôle judiciaire, après avoir examiné et apprécié la gestion financière, est, en effet, en situation d'émettre des vœux et de proposer des vues d'amélioration ou de réforme sur les questions de comptabilité publique qui lui en paraissent susceptibles. La plupart des législations lui confèrent ce pouvoir. C'est là l'objet du Rapport de la Cour des comptes, qui, embrassant l'ensemble de l'exercice clos, relève aussi les irrégularités les plus saillantes qu'elle a rencontrées dans le cours de ses vérifications et formule ses critiques sur l'administration des ministres.

Le système français touchant l'organisation de la Cour des comptes respecte donc pleinement les principes de la séparation de l'action et de la juridiction et de la responsabilité ministérielle : corps judiciaire, elle ne saurait se mêler d'administration ; les ministres ne sont responsables que devant le Parlement chargé du vote et du règlement des budgets[1].

SYSTÈME QUI CONFIE À LA COUR DES COMPTES LE CONTRÔLE PRÉVENTIF DE L'ENGAGEMENT ET DE L'ORDONNANCEMENT DES DÉPENSES.

Nous venons d'exposer, en ce qui concerne le rôle et le fonctionnement de la Cour des comptes, le système le plus généralement adopté.

Nous abordons, dans ses traits généraux, l'exposé du système qui fonctionne en Italie et dans un certain nombre de pays : Belgique, Hollande, Portugal. Dans ce système, le contrôle préventif de l'ordonnancement et quelquefois de l'engagement des dépenses est confié à la Cour des comptes.

En ce qui concerne le contrôle préventif des engagements de dépenses, l'art. 19 de la loi du 14 août 1862 sur l'organisation de la Cour des Comptes italienne veut que tous les décrets qui approuvent des contrats et autorisent des dépenses, quelle qu'en soit la forme et la nature, tous les actes de nomination, promotion ou déplacement de fonctionnaires, ainsi que ceux qui accordent des traitements, pensions et autres assignations à la charge de l'État, soient présentés à la Cour pour qu'elle y appose son visa et les enregistre. Sont exceptés les décrets et actes qui concèdent des indemnités ou rétributions accordées pour une seule fois et qui n'excèdent pas 2,000 lires. Le contrôle préventif est même étendu à tous les décrets royaux, quel qu'en soit l'objet, ce qui fait de la Cour un conseil de censure de tous les actes du pouvoir exécutif (art. 13).

Mais qu'adviendra-t-il, si la Cour refuse l'enregistrement du décret ou de l'acte qui lui est soumis ?

Il faut distinguer : si elle fonde son refus sur les dispositions d'une loi autre que celle du budget ou d'un règlement ne se rattachant pas à l'exécution du budget, le gouvernement peut passer outre et, par une délibération prise en conseil des ministres, contraindre la Cour à viser avec réserve. Celle-ci doit faire parvenir au Parlement, tous les quinze jours, l'état des enregistrements faits avec réserve.

Si, au contraire, le refus d'enregistrer est motivé par une irrégularité budgétaire, les ministres ne peuvent vaincre la résistance de la Cour et sont tenus de s'incliner devant sa décision[1]. Tels sont les attributions et les pouvoirs de la Cour des comptes italienne en ce qui touche le contrôle des engagements de dépenses.

En ce qui concerne le contrôle de l'ordonnancement, son rôle peut être déterminé en peu de mots. Les mandats directs ou ordonnances directes, les mandats à disposition ou ordonnances de délégation, les mandats d'avances de fonds et les rôles de dépenses fixes (traitements, pensions et autres dépenses dont le montant et les échéances sont fixes et certains) sont établis par les administrations centrales et visés par les chefs de comptabilité des ministères, puis « ils sont transmis à la Cour des comptes, qui les enregistre et leur appose son visa, quand elle reconnaît qu'ils ne violent aucune loi, que l'imputation de la dépense a été faite avec raison sur le chapitre et l'article du budget et sur l'exercice indiqués par le mandat, et que son chiffre n'excède pas les crédits votés[2] ».

« Si ces conditions ne sont pas réunies, la Cour des comptes ne devra pas enregistrer le mandat ou le rôle, et son refus *annulera* lesdits titres. »

1. [illegible] chargée d'exercer le contrôle préventif des ordonnancements. [illegible]

1. [illegible] a cura di Giovanni Pasini, p. 557. Turin, 1883.

2. [illegible]

Dans le cas où la Cour refuse de viser à raison de la violation d'une loi ou d'un règlement étrangers au budget, on procedera dans la forme déterminée par l'art. 14 de la loi du 14 août 1862, et il pourra par conséquent y avoir lieu à enregistrement avec réserve[1]. La délibération motivée de la Cour est transmise par le président au ministre intéressé, et si celui-ci persiste, elle est examinée en conseil des ministres. Si celui-ci décide de passer outre, la Cour est appelée à délibérer, et quand elle juge que son refus a encore sa raison d'être, elle ordonne l'enregistrement et vise avec réserve le mandat qui lui est soumis. Tous les quinze jours, elle communique aux présidents du Sénat et de la Chambre des députés l'état des enregistrements faits avec réserve, accompagnés des délibérations qui les concernent. En ce cas le Parlement est donc appelé à juger en dernier ressort la question soulevée par la Cour, dans un délai très rapproché de l'accomplissement de l'acte incriminé.

Par conséquent, qu'il s'agisse de l'ordonnancement d'une dépense ou d'un engagement pouvant aboutir à un ordonnancement auquel la Cour aurait le droit de s'opposer ultérieurement, son refus est absolu quand le motif qu'elle allègue est la violation du budget par l'administration : elle peut, en ce cas, opposer une barrière infranchissable à l'action et à l'autorité ministérielles.

Il résulte aussi de ce que nous venons d'exposer que la sphère d'action du contrôle préventif de l'ordonnancement est limitée et ne comprend pas toutes les dépenses publiques.

Il ne s'applique pas à l'emploi des mandats à disposition ou des mandats d'avance qui seront faits par les ordonnateurs secondaires et ne constate pas l'exacte imputation des bons à matrice, qu'ils délivrent au profit des créanciers; il ne s'assure pas de la régularité des ordres de payement émis sur la base des rôles de dépenses fixes; il ne s'applique pas non plus au payement de la dette publique entre les mains des porteurs de rentes, les mandats du ministre des finances, au moyen desquels les caissiers de la dette se font délivrer les fonds nécessaires par le trésorier central, étant seuls soumis à la Cour des comptes.

Les virements irréguliers des crédits, les fausses imputations de dépenses, les dépenses sans crédit et les dépassements de crédits qui peuvent en résulter, sont possibles au moyen de l'émission irrégulière par l'ordonnadateur secondaire du bon à matrice ou de l'ordre de payement. C'est en ce sens que M. Depretis, ministre des finances, a pu dire que le contrôle préventif embrasse à peine un cinquième du budget[1]. Le contrôle préventif des mandats à disposition, des mandats d'avance et des rôles de dépenses fixes ne saurait être efficace, puisque la Cour des comptes ne peut pas savoir avant le payement quelles dépenses seront, en fait, acquittées au moyen de ces mandats ou de ces rôles. On peut donc dire que c'est le contrôle *a posteriori* seul qui garantit la régularité de l'imputation des payements faits sur mandats à disposition, ou d'avances de fonds et sur les rôles de dépenses fixes[2].

Au surplus, la limitation de la sphère d'action du contrôle préventif de l'ordonnancement semble lui enlever une grande partie de sa valeur. L'ordonnateur qui veut effectuer une dépense qu'il estime nécessaire ou urgente, mais pour laquelle il n'a pas de crédits ou des crédits insuffisants, ne pourra-t-il pas toujours l'imputer sur des ordonnances de délégation soustraites au contrôle préventif? La possibilité, en fait, d'imputer toute dépense sur une ordonnance de délégation n'enlève-t-elle pas au contrôle préventif toute certitude et toute sûreté?

Telle est la portée du contrôle préventif de l'ordonnancement tel qu'il est organisé en Italie.

La Belgique et la Hollande ont adopté un système analogue. Les législations de ces deux pays, malgré le peu d'étendue des États où elles devaient s'appliquer, ont été aussi obligées d'établir des distinctions semblables et de soustraire au contrôle préventif un grand nombre de catégories de dépenses. C'est qu'en effet le contrôle préventif de l'ordonnancement exercé par une Cour des comptes unique ou par toute autre autorité

1. Art. [illegible] du règlement du 5 mai 18[illegible].

1. Exposé des motifs du projet de loi présenté le 27 mars 1877.

2. En Italie, le contrôle préventif de la Cour sur l'ordonnancement des dépenses est complété par un contrôle administratif qu'elle exerce à posteriori (*postumo*), avant le jugement des comptes.

Les comptabilités des trésoreries centrales et des trésoreries provinciales envoient à la Cour des comptes des comptes mensuels administratifs qui comprennent toutes les dépenses publiques effectuées et sur lesquelles la section de cette Cour qui est chargée du contrôle préventif prononce une déclaraution de régularité. Ce contrôle administratif aboutit à une déclaration d'exactitude des comptes des ministres, fondée sur leur comparaison avec les comptes administratifs mensuels. Mais il n'est que provisoire; c'est la section chargée du contrôle judiciaire qui, postérieurement à l'exercice du contrôle administratif, est chargée de juger les comptes des ordonnateurs secondaires et des comptables en ce qui concerne leur responsabilité quant à la perception des recettes, à la liquidation des dépenses et à la régularité des payements. Cette scission entre le contrôle administratif de la Cour des comptes italienne et son contrôle judiciaire, paraît quelque peu artificielle.

centrale est forcément incomplet : dans tout pays, et même dans des pays où la centralisation domine, comme en France, un grand nombre de dépenses doivent être payées sur ordonnances de délégation ; force est de laisser aux ordonnateurs secondaires le soin de mandater sur les lieux, au profit des créanciers de l'État, les dépenses qu'ils devront imputer eux-mêmes sur ces ordonnances.

La législation belge se rapproche beaucoup du type italien : la sphère d'application du contrôle préventif y est limitée comme en Italie, mais la Cour des comptes belge a des pouvoirs moins étendus : elle n'a jamais le dernier mot : le conseil des ministres peut toujours passer outre à ses observations : quand elle ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés, en conseil des ministres, et si le gouvernement décide que la dépense sera payée sous sa responsabilité, la Cour est tenue de viser avec réserve, et rend compte de ses motifs dans ses observations annuelles aux Chambres. Au surplus, la Cour belge n'exerce de contrôle préventif qu'à l'égard de l'ordonnancement et non à l'égard des engagements de dépenses.

Ces deux traits généraux se retrouvent dans l'organisation de la Chambre des Comptes de Hollande (loi du 5 oct. 1841, art. 25 et suivants)[1].

Ce mode de contrôle préventif, limité comme nous l'avons montré, en ce qui concerne l'ordonnancement, met-il obstacle à toute irrégularité budgétaire? Il ne paraît pas qu'on en ait été complètement satisfait en Italie : un projet de M. Depretis, en date du 27 mars 1877, retirait le contrôle préventif à la Cour des comptes pour le confier à un conseil du Trésor composé de cinq magistrats choisis parmi les conseillers d'État et les conseillers à la Cour des comptes. Au surplus, le projet de loi du 2 février 1888, tendant à fortifier le contrôle des engagements de dépenses, est fondé sur l'inefficacité de l'organisation de ce contrôle et a pour origine des engagements irréguliers relatifs à des constructions de chemins de fer et à des travaux de ports et de routes. Plus récemment encore, en décembre 1888, M. Crispi n'a-t-il pas été critiqué par la Commission du budget à propos de la précipitation irrégulière avec laquelle a été engagée la construction d'un nouveau palais destiné au Parlement?

1. Le même système est appliqué au Portugal [illegible] engagements de dépenses [illegible] Tribunal des comptes. Décret [illegible] 1886, art. [illegible] et 6.

Aussi bien, l'organisation que nous venons de décrire n'est pas à l'abri de la critique. En effet, le contrôle préventif de la Cour des comptes, corps de magistrature distinct de l'administration, ne saurait exister qu'aux dépens de l'indépendance de cette administration, corollaire indispensable de sa responsabilité. Le mécanisme du régime parlementaire est fondé sur la responsabilité des ministres. Une pareille organisation ne semble donc pas en harmonie avec ce régime, puisqu'elle diminue l'action et l'autorité administratives.

Dans le système italien surtout, le pouvoir donné à la Cour de refuser l'enregistrement de l'acte qui engage une dépense ou du mandat qui est destiné à la solder, quand elle allègue une violation du budget, arrive à déplacer les responsabilités. Si un ministre, dans une circonstance exceptionnelle, juge urgente et nécessaire à la chose publique une dépense non créditée, il ne pourra passer outre; le Parlement ne sera plus juge de la responsabilité des ministres. C'est la Cour des comptes, corps irresponsable, qui aura couvert la responsabilité ministérielle, c'est elle qui aura statué sur cette responsabilité, ou plutôt l'aura supprimée, en empêchant qu'elle ne soit mise en œuvre.

Dans ce système, le cumul, entre ses mains, d'attributions rentrant dans l'administration active et de fonctions juridictionnelles, peut donc arriver, théoriquement au moins, à donner à la Cour des comptes un pouvoir excessif.

Aussi bien, spécialement en ce qui concerne l'ordonnancement des dépenses, une Cour des comptes qui en exerce le contrôle préventif, pourra-t-elle exercer ultérieurement ses fonctions de juge des comptes en pleine indépendance et avec une entière liberté d'appréciation? La décision à prendre ne sera-t-elle pas influencée par une sorte de préjugé? La section qui, en Italie, a mission de juger, pourra-t-elle, en pleine liberté d'esprit, émettre une opinion différente de celle qui aura exercé le contrôle préventif?

N'est-il pas vrai de dire que, dans ce système, « la Cour des comptes, déjà engagée par son approbation préalable, ne semble plus assez libre pour juger les comptes[1] »? Cette critique n'est-elle pas plus fondée encore lorsque, la division par sections ou chambres n'existant pas, ce sont les mêmes magistrats qui exercent le contrôle préventif et le contrôle juridictionnel *a posteriori?*

Le contrôle *a posteriori* seul, au vu de toutes les pièces justificatives de la d[illegible]

1. Discours de M. [illegible] novembre 1882.

pense consommée, et notamment des quittances des parties prenantes, pourra être assuré de la régularité de l'opération. Au surplus, comme nous l'avons vu, la limitation de le sphère d'action de ce contrôle constitue une brèche par laquelle peuvent passer toutes les irrégularités.

Tels sont les traits généraux du système qui confie à la Cour des comptes l'exercice du contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses, complété en général par celui de leur engagement, telles sont les objections que peut soulever sa mise en œuvre.

9. Contrôle législatif. — Loi de règlement du budget. — Valeur du contrôle parlementaire et de la responsabilité ministérielle en matière budgétaire.

Le Parlement n'est pas appelé à statuer sur les irrégularités qui engagent la responsabilité des comptables. Cette responsabilité est mise en jeu par la Cour des comptes dans l'exercice de ses attributions juridictionnelles : elle a une sanction pécuniaire et, de ce chef, les intérêts du Trésor sont pleinement sauvegardés, garantis qu'ils sont, quel que soit le laps de temps employé pour l'apurement des comptes, par le cautionnement du comptable et par les privilèges et hypothèques qui grèvent ses biens au profit de l'État.

C'est à l'égard des administrateurs et des ordonnateurs, dont les principaux sont les ministres, que le Parlement exerce son contrôle financier : il examinera si le budget qu'il a voté a été exactement et fidèlement exécuté et jugera la gestion ministérielle que les déclarations générales et le Rapport public de la Cour des comptes, ainsi que le procès-verbal de la commission de vérification des comptes des ministres (V. Comptabilité publique), qui accompagne ces documents, le mettent en situation de connaître en lui signalant les irrégularités qui ont pu l'entacher.

Ce jugement est, en France, l'objet de la loi des comptes ou de règlement de l'exercice.

La loi des comptes, qui est en théorie le dernier terme de l'œuvre budgétaire, a-t-elle, en fait, le rôle et la portée que les principes semblent lui assigner? En d'autres termes, car c'est la même question, la responsabilité budgétaire des ministres ainsi mise en jeu par le Parlement est-elle effective, ou n'est-elle pas, au contraire, quelque peu illusoire? Qu'adviendrait-il si les Chambres refusaient au ministre le bill d'indemnité qu'il vient solliciter, ou si elles ne votaient pas le crédit de régularisation qu'il leur demande?

La responsabilité civile ou pécuniaire des ministres, à raison du préjudice que les actes quelconques de leur gestion auraient causé à l'État, est admise en France, en principe du moins, quand l'action civile au profit du Trésor est connexe à une accusation pour crime commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions. Le Sénat, constitué en haute Cour de justice, qui sera chargé de juger le ministre coupable de concussion, pourra le condamner, non seulement à des peines criminelles, mais aussi à des dommages-intérêts envers le Trésor. Par conséquent, il pourra déterminer la responsabilité civile des ministres en matière de violations du budget, quand ces violations constitueront en même temps des malversations ou des prévarications criminelles. Telle est l'opinion de Rossi, telles sont les idées qui ont prévalu devant la Chambre des pairs dans la discussion des projets de loi sur la responsabilité ministérielle; au surplus, les textes qui ont prévu la responsabilité civile des ministres en 1791, en l'an IV, en 1848, l'associent toujours à l'idée d'une accusation criminelle.

Les simples fautes qui ne pourraient donner lieu à une accusation du ministre ne pourraient donc ouvrir à l'État une action en dommages-intérêts. Mais la responsabilité pécuniaire des ministres à l'égard des dépenses non autorisées qu'il ont pu effectuer, c'est-à-dire leur responsabilité budgétaire à proprement parler, en matière non plus d'infraction à la loi pénale, mais d'infraction à la loi du budget, n'en est pas moins proclamée par la loi d'une façon absolue. L'article 151 de la loi des finances du 25 mai 1817 dispose que les « ministres ne pourront, *sous leur responsabilité*, dépenser au delà des crédits » et, aux termes de l'article 9 de la loi du 15 mai 1850 : « Aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant. »

Le principe de la responsabilité pécuniaire des ministres en cas d'infraction à la loi du budget est donc consacré par la loi. En fait, cependant, ce principe ne saurait entraîner des conséquences pratiques, faute de juridiction compétente pour connaître des infractions budgétaires, et pour en rendre un ministre pécuniairement responsable envers le Trésor. Aussi, lorsque les Chambres n'ont voté un crédit de régularisation qu'en réservant l'action en indemnité contre le ministre contrevenant, il n'a jamais été donné suite à cette réserve. Le Sénat, en effet, n'est compétent pour juger les ministres qu'en cas

de crime et non en cas d'infractions budgétaires constituant en général des fautes ou irrégularités administratives sans caractère criminel. La Cour des comptes, aux termes de sa loi organique, n'exerce sa juridiction qu'à l'égard des comptables et ne saurait l'étendre aux ordonnateurs. Le conseil d'État ne pourrait être saisi qu'à la suite d'un arrêté de débet et d'une contrainte administrative décernée contre le ministre contrevenant, mais on sait que « l'arrêté de débet et la contrainte administrative ne peuvent atteindre que les comptables, entrepreneurs, fournisseurs, et autres personnes nanties de deniers publics, et non les ordonnateurs, les administrateurs ayant causé un dommage à l'État par des fautes de leur gestion[1] ». Les tribunaux judiciaires, enfin, sont incompétents, puisque l'ordonnancement illégal est une faute d'ordre administratif dont ils ne pourraient apprécier les conséquences pécuniaires qu'en violant le principe de la séparation des pouvoirs.

Dans l'état actuel de la législation, il n'existe donc pas de juge pour mettre en jeu la responsabilité civile des ministres en matière budgétaire.

De plus, il n'existe pas davantage de loi qui imprime aux violations du budget le caractère de délits ou qui édicte des pénalités à leur égard[2].

La responsabilité des ministres en ce qui touche les infractions budgétaires est donc, en fait, simplement morale ; mais, pour ne pas aboutir à des dommages-intérêts ou à des peines correctionnelles, elle a néanmoins sa valeur : elle aura pour conséquence, si la faute est imputable à un ordonnateur secondaire, l'application de peines disciplinaires pouvant aller jusqu'à la révocation ; elle peut, si elle est imputable à un ministre, donner lieu à une interpellation ou à un vote de blâme, ou entraîner sa chute du pouvoir.

Il faut bien dire d'ailleurs que la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des administrateurs serait le plus souvent impraticable. La disproportion qui existe entre la fortune de l'Etat et la fortune d'un particulier rend difficile l'exercice d'une action en dommages-intérêts contre un ministre. « Quel dédommagement voulez-vous obtenir d'un ministre concussionnaire qui aura dilapidé des millions? Vous voyez donc que la responsabilité civile, vraie en principe, est très difficile comme chose d'application[1] ».

La nature de la responsabilité des ministres ne saurait donc être la même que celle de la responsabilité des comptables ; n'est-ce pas là une des raisons pour lesquelles la Cour des comptes n'exerce à l'égard des premiers qu'un simple contrôle et ne peut les juger et les condamner? C'est l'idée qu'exprime Mollien, quand il explique dans ses Mémoires l'organisation de la Cour des comptes en 1807 : « Je ne supposais pas qu'une magistrative spécialement instituée pour donner à l'administration publique un complément de sécurité sur la gestion de ses comptables par la revision de chaque gestion dans son ensemble comme dans ses détails, pût prétendre à juger au même titre les devoirs de ceux-ci et les actes du gouvernement lui-même dans l'emploi des revenus publics, et frapper du même reproche d'illégalité un détournement de deniers publics fait par un comptable et *une simple modification apportée par un ministre aux destinations spéciales d'un budget dans l'intérêt d'une nécessité non prévue et sans accroissement de dépense*[2] ».

On sait d'ailleurs qu'en Angleterre, où la responsabilité des administrateurs peut, en général, devenir pécuniaire, celle des ministres ne l'est jamais en cas d'infraction à la loi budgétaire. La Chambre des communes ratifie toujours la gestion ministérielle, car elle est dans l'alternative d'accorder un bill d'endemnité ou de mettre en accusation le ministère ; on connait la réponse du chancelier de l'Échiquier à l'un des membres de la Chambre des communes, qui lui demandait ce qui arriverait si la Chambre refusait d'approuver une dépense irrégulièrement effectuée : « Ma réponse, dit le ministre, ne peut être que celle du speaker Onslow : Dieu seul le sait[3] ».

Comme l'a dit le marquis d'Audiffret : « Nous devons, sous le point de vue constitutionnel, considérer les ministres bien plus comme des hommes politiques que comme de simples administrateurs, ou comme des préposés du Trésor ; le rôle supérieur qui leur est confié les place dans une sphère exceptionnelle, dans une région bien plus élevée, dont on ne saurait les faire descendre, sans occasionner à la société des dommages beaucoup plus graves que les préjudices maté-

1. Le projet de M. Pascal Duprat [illegible]
2. [illegible] p. 612.

1. Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 383 et s.
2. [illegible] p. 160.
3. [illegible] disait un jour le speaker Onslow, à l'ordre, ou je vais vous *nommer* (peine disciplinaire traditionnelle en Angleterre). [illegible]

riels dont on tenterait d'indemniser le Trésor, par la perte d'une existence et d'une fortune individuelle. C'est dans l'ensemble de sa conduite, c'est par l'influence qu'elle a exercée sur le sort de sa patrie, qu'il faut apprécier les services ou mesurer les fautes d'un ministre ; on ne saurait ni isoler, ni détacher tel ou tel fait de son administration, pour le condamner sur un détail et par une décision spéciale, sans commettre une véritable injustice [1] ».

Ces considérations peuvent expliquer pourquoi, dans l'état actuel des choses, la responsabilité des ministres n'aboutit pas à une réparation pécuniaire.

Mais la nécessité d'un contrôle de leur administration n'en est pas moins impérieuse, et n'en constitue pas moins la garantie d'une administration correcte et rigoureuse.

Aussi bien, si l'on estimait insuffisante cette responsabilité morale et politique, on pourrait facilement la transformer en une responsabilité, sinon pécuniaire, du moins pénale, comme on l'a fait dans certains cas aux États-Unis [2]. On pourrait, en obligeant les ordonnateurs à engager leur responsabilité en pleine connaissance de cause, lui donner comme sanction non seulement des peines disciplinaires au cas où l'infraction serait imputable à un agent du ministre, ou un vote de blâme ou de déchéance, au cas où elle serait imputable au ministre lui-même, mais des peines proportionnées à la gravité de l'infraction commise, dans les cas où, par une fausse imputation de dépense ou par un dépassement de crédit, ils auraient sciemment violé la loi du budget.

10. Résumé et conclusion.

La conception du contrôle des finances est intimement liée aux institutions politiques sous l'empire desquelles elle est mise en œuvre, et présente une physionomie particulière suivant les époques et les pays.

Sous la monarchie absolue, le contrôle des finances est centralisé entre les mains du souverain, sous la réserve de la délégation d'une partie du contrôle à des organes qui dépendent de lui et dont les travaux lui sont finalement destinés.

Avec le régime parlementaire, le contrôle des finances s'améliore et se perfectionne : son but devient plus élevé et sa portée plus grande : il a désormais pour but de faire respecter la volonté de la nation même dont le Parlement, qui vote le budget, n'est que le représentant ; il a pour but, en s'exerçant au grand jour, de consolider le crédit public et, en garantissant la fidélité et la régularité de la gestion financière, il concourt au bien-être général, en même temps qu'il assure le respect des droits primordiaux des peuples libres.

Toutefois, lorsque le Parlement veut cumuler tous les pouvoirs et exercer à lui seul tout le contrôle financier, il ne tarde pas à faire naître le désordre et la confusion.

Sous le régime de la séparation des pouvoirs, chacun d'eux se meut librement dans ses attributions normales, et cette division se reflète dans l'organisation du contrôle ; mais le respect plus ou moins absolu du principe de la responsabilité ministérielle semble la caractéristique des divergences d'organisation que nous avons exposées.

Or, cette responsabilité ministérielle, l'une des idées maîtresses du régime parlementaire, ne saurait exister sans le respect de l'action et de l'autorité administratives, car l'indépendance est la condition de la responsabilité. Sous ce point de vue, le système français paraît le plus conforme aux principes généraux du droit public moderne ; il est en pleine harmonie avec les principes de la séparation des pouvoirs et de la responsabilité ministérielle devant les Chambres ; il est la saine application de la doctrine que M. Thiers a résumée dans une formule célèbre : « Un peu de confiance avant, beaucoup de contrôle après ».

Victor Marcé.

Bibliographie.

Voir la Bibliographie de l'article Budget, et de plus :

I. France. — d'Audiffret, *Système financier de la France*, 5 vol., Paris, Guillaumin, 1854 et édition nouvelle 18... — E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Paris, Berger-Levrault, 1887, t. I, liv. III, chap. VIII : des poursuites dirigées contre les ministres.

II. Histoire. — Boeckh, *Économie politique des Athéniens*, traduit par Laligant, Paris, 1828, 2 vol. in-8. — Gustave Humbert, *La comptabilité publique chez les Romains*. Paris, 1887, 2 vol. — Bouchard Léon, *Étude de l'administration des finances de l'empire romain*. Paris, 1 vol. in-8°. — De Boislisle, *Histoire de la maison de Nicolay*.

III. Étranger. — Angleterre : voir les ouvrages cités à l'article Finances de l'Angleterre et l'*Act du 28 juin 1866*, intitulé *an Act to consolidate the Duties of the Exchequer and audit departements, to regulate the Receipt, Custody, and Issue of public moneys*. London. Spottiswoode, 1878.

Allemagne. — Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1880-84. — Bergius, *Finanzwissenschaft*, Berlin 1871. — Lois du 24 mars 1872 et du 11 février 1876 sur la Cour des comptes, *Rechnungsnusen der preussischen Staates*, Berlin, 1878 et 1879.

Autriche. — *Handbuch des Oesterreichischen Rechts*, par

1. *De la responsabilité ministérielle en matière de dépenses publiques*, *Système financier de la France*, t. III, p. 2[illegible].

2. Tout fonctionnaire qui sciemment pour la construction, la réparation ou le mobilier d'un bâtiment public, ou toute autre amélioration publique, passe un contrat dépassant les crédits votés pour cet objet, est puni par la loi d'un emprisonnement d'au moins six mois et au plus de deux ans, et du paiement d'une amende de 2,000 dollars. (*Revised Statutes*, § 5503. — Lhnes, *United States Executive departments*.)

Heinrich Marquardsen. — L. de Stein : *Lehrbuch der Finanzen*, 5e édition. — Gustave Seidler, *Der Staatsvoranschlag Österreichs*, 1884.

Italie. — S. Francone : *Il bilancio, la contabilità generale dello Stato e la Corte dei conti*, Naples, 1884. — *Legge sulla istituzione della Corte dei conti, annotata a cura del dottore* Giovanni Pavoni, *consigliere nella corte dei conti*. Rome, 1883. — *Legge e regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, del 17 febbraio 1884 e 4 maggio 1885*, 2016 et 3074, Rome, 1885.

Belgique. — *Recueil des lois et arrêtés relatifs à la comptabilité publique*, Bruxelles, 1880.

CONTROLEURS GÉNÉRAUX. — V. Finances de l'ancien régime.

CONVERSION.

SOMMAIRE

1. Définition.

Il faut entendre par conversion toute combinaison financière par laquelle un État fait disparaître une de ses dettes et en contracte en même temps une nouvelle à des conditions meilleures. La conversion comprend ainsi deux opérations distinctes : un remboursement et un emprunt.

Il n'est pas nécessaire que le remboursement soit effectif, il suffit qu'il soit offert. Le créancier est libre de retirer ses fonds, mais il peut avoir intérêt à souscrire au nouvel emprunt et l'État doit même s'ingénier à obtenir, au moyen de certains avantages, que les détenteurs des valeurs à rembourser deviennent précisément les acheteurs des valeurs à vendre. On considère qu'une conversion a d'autant mieux réussi qu'il y a moins de remboursements réels, parce que le bénéfice que l'État recherche est obtenu dans ce cas sans que le marché des capitaux ait été exposé aux secousses qui sont malheusement trop souvent la conséquence d'un emprunt. Mais la conversion n'en existerait pas moins si les deux opérations de remboursement et d'emprunt étaient successives au lieu d'être simultanées et si les créanciers anciens cédaient leur place à des créanciers nouveaux, car l'effet de la mesure serait absolument le même au regard du budget.

La conversion suppose toujours l'idée de remboursement, d'extinction de la dette primitive et de constitution d'une dette nouvelle; on ne saurait trop insister sur ce point. C'est ce qui la distingue de la réduction de quartiers, qui n'est qu'une banqueroute partielle, dont les États besoigneux ont tant abusé autrefois. Lorsqu'une banque, une caisse de dépôts ou d'épargne fait savoir à ses clients qu'elle abaissera, à partir d'une date déterminée, le taux d'intérêt servi aux dépôts, elle opère en réalité une conversion et les déposants retirent leurs capitaux si cette réduction ne les satisfait point. Quand, au contraire, un établissement s'est engagé vis-à-vis de ses bailleurs de fonds à leur servir un intérêt fixe et qu'il n'est capable ni de leur payer cet intérêt, ni de rembourser le principal, il tombe en état de faillite et la convention qui peut intervenir entre lui et ses créanciers ne doit en aucun cas s'appeler une conversion; c'est une réduction forcée, un concordat, un abandon de leurs droits par les prêteurs à cause de l'impossibilité de les faire valoir.

La conversion témoigne d'une situation prospère, du développement du crédit public, d'un accroisement de la richesse générale; la réduction de dettes est, au contraire, un signe d'embarras financiers, d'un manque de foi, d'un appauvrissement du pays.

2. Théorie et légitimité des conversions.

L'expérience a démontré chez les nations prospères et bien administrées, où les différentes branches de la production fonctionnent régulièrement, que l'abondance des épargnes et leur accumulation incessante poussaient à la diminution progressive du loyer de l'argent. Les épargnes, en effet, sont d'abord absorbées rapidement par les entreprises de commerce, de banque et d'industrie; mais ces entreprises deviennent elles-mêmes l'origine d'économies nouvelles, qui se précipitent en quelque sorte vers le marché des capitaux; peu à peu, la masse en augmentant sans cesse, l'écoulement ne suffit plus; pour se placer, les capitaux nouvellement formés entrent en lutte avec ceux dont la production dispose déjà, et le taux de l'intérêt s'abaisse par suite de cette concurrence de plus en plus active.

Remarquons, d'autre part, que généralement l'État emprunte pendant les époques troublées, par conséquent, au moment où la confiance n'est pas entière, où les capitaux sont le plus rares; il doit subir les conditions onéreuses qui lui sont imposées. Viennent les temps de calme, le crédit renaît et et les exigences diminuent.

On voit donc la plupart des nations traverser des périodes pendant lesquelles les capitalistes consentent à leur prêter des fonds à un taux plus bas que celui auquel elles ont

emprunté antérieurement; c'est un devoir pour les gouvernements de saisir ces occasions favorables. L'intérêt des contribuables doit passer avant celui des rentiers, si respectable qu'il soit; et il est aussi licite, aussi légitime aux nations qu'aux simples particuliers de profiter dans la gestion de leur fortune des circonstances heureuses qui se présentent. En vain met-on en avant la forme particulière des emprunts d'État; il est un principe universellement reconnu, c'est que dans toute convention le terme profite, à moins de stipulation contraire, au débiteur et non au créancier. Les différentes législations sont d'accord à cet égard, et notre Code notamment a eu soin de déclarer essentiellement rachetable toute rente constituée en perpétuel. Aussi, le droit de rembourser les rentes, dénié un instant à l'État pendant la Restauration et le Gouvernement de juillet, ne fait-il plus de doute aujourd'hui; ceux qui blâment les conversions ont renoncé à la résistance sur le terrain légal et n'opposent plus que des considérations de politique et d'équité. A ce point de vue d'ailleurs, on est obligé de reconnaître qu'ils ont souvent raison; la manière dont certaines conversions ont été conduites donne beaucoup de poids à leurs critiques.

Pour qu'une conversion soit vraiment honnête, il faut en effet que l'offre de remboursement soit sincère; or, elle n'est pas sérieuse quand on cherche à forcer les volontés, soit en faussant les cours des rentes par des spéculations à la hausse, soit en considérant comme acceptants tous ceux qui dans un délai trop bref n'ont pas manifesté la ferme volonté d'être payés. Il faut de plus qu'elle soit motivée par une amélioration évidente du crédit public et qu'elle soit effectuée dès qu'elle est praticable, afin que la réduction porte sur le plus grand nombre possible des souscripteurs de l'emprunt primitif, c'est-à-dire sur ceux qui ont bénéficié du relèvement du crédit par une plus-value de leurs titres, et non pas sur de nouveaux possesseurs qui, ayant acheté aux plus hauts cours, seraient atteints non seulement dans leur revenu mais encore dans leur capital. Il faut, enfin, que le titre remis en échange ait une valeur au moins égale au pair du fonds converti; ou plutôt, la simple équivalence entre le pair de ce dernier fonds et la valeur du nouveau titre ne saurait être considérée comme suffisante, et il faut laisser au rentier un léger avantage, un bénéfice actuel, immédiatement réalisable. Ce sont là les conditions de toute conversion honnête; lorsqu'elles ont été loyalement observées, la conversion devient inattaquable.

Les conversions procurent à l'État des avantages de différente nature et l'imagination fertile des financiers s'est donnée ici libre carrière; on s'en est servi tour à tour pour obtenir de nouveaux capitaux, pour unifier la dette, pour essayer de l'amortir; toutefois l'État veut d'ordinaire réaliser simplement une économie.

Pour les rentiers, quel que soit le but poursuivi, la conversion entraîne toujours une diminution de leur revenu, diminution regrettable sans doute, mais nécessaire si l'on ne veut pas leur sacrifier injustement les contribuables. Dans la société, au demeurant, « le capitaliste a le rôle de l'oisif — écrivait J. Laffitte — sa peine doit être l'économie, et elle n'est pas trop sévère ». On peut exiger seulement que sa bonne foi ne soit pas surprise.

3. Différentes sortes de conversions.

Les différentes méthodes de conversion appliquées jusqu'à ce jour rentrent toutes dans les catégories suivantes : conversions en rentes au pair ou au-dessous du pair; conversions différées; conversions avec soulte; conversions en annuités terminables, en rentes amortissables ou viagères. On distingue encore les conversions facultatives et les conversions obligatoires.

Une conversion est facultative lorsque le remboursement n'est pas imposé. La rente est déjà cotée au-dessus du pair, l'État pourrait user de son droit; mais, au lieu d'en user, il offre au rentier de le garantir contre le risque d'une conversion possible à la condition qu'il consente un petit sacrifice. Le rentier reste libre de refuser ou d'accepter; on ne le contraint pas, mais on agit sur lui en le prévenant qu'il perdra peut-être davantage plus tard, s'il ne se décide pas aujourd'hui. C'est une demi-mesure qui a été essayée à diverses reprises et qui n'a pas donné de bons résultats.

Une conversion est obligatoire, au contraire, quand on place le rentier dans l'alternative de recevoir le montant de son titre au pair ou de se soumettre aux nouvelles conditions; alors, le fonds converti disparaît et est remplacé par un fonds d'un autre type. Nous croyons que les conversions doivent être obligatoires, parce que c'est la seule façon d'en tirer tout le parti possible. Il est certain que l'existence d'un fonds convertissable pèse sur le marché des capitaux et entrave la hausse de toutes les valeurs; pour supprimer cette cause de faiblesse qui élève le loyer de l'argent d'une manière factice, la mesure doit être générale, il faut que le type condamné disparaisse entièrement.

Bien entendu, une conversion peut être facultative ou obligatoire, quels que soient le but poursuivi, le système adopté.

Le plus simple de tous ces systèmes consiste sans contredit à offrir aux porteurs de rentes d'opter entre le remboursement pur et simple de leur créance et l'acceptation d'un nouveau titre rapportant un intérêt moindre que l'ancien, sans modifier en quoi que ce soit le capital qui est dû. Rien n'est plus aisé à comprendre que cette combinaison, et si l'on a soin de garantir pendant un certain délai le fonds créé contre une conversion nouvelle, on peut ajouter que c'est la meilleure. Par ce procédé, le capital nominal de la dette n'est pas accru, le pays n'aliène pas indéfiniment sa liberté d'action, il conserve la faculté précieuse de profiter dans l'avenir des améliorations successives de son crédit[1].

La conversion différée est une conversion à échelons; elle consiste à prévoir dans un seul contrat deux ou trois réductions successives de la même rente. Une partie de l'économie s'obtient immédiatement et le reste est réalisé plus tard. Ce système, en écartant la menace de réduction qui frappe les titres au-dessus du pair, laisse un libre champ à la hausse, et permet en outre d'atteindre le maximum d'avantages en proportionnant le sacrifice qu'on exige du rentier à l'état réel du crédit public. Il arrive rarement en effet qu'on puisse effectuer une conversion aussitôt que les cours ont dépassé le pair; les ministres des finances éprouvent par conséquent une grande difficulté à fixer une réduction à la fois équitable pour l'État et pour ses créanciers. Ainsi, quand la rente 5 p. 100 s'élève à 115 francs, la réduction en 4 1/2 est insuffisante, en 4 p. 100 elle est excessive. Les conversions différées viennent alors à leur secours; elles leur offrent le moyen de saisir la juste proportion pour le présent et d'escompter pour l'avenir les chances de baisse du loyer de l'argent. L'Angleterre en a fait plusieurs fois l'expérience avec succès.

Contrairement aux trois combinaisons précédentes, les conversions avec soulte ne procurent pas d'économie au Trésor, mais elles lui apportent un capital. Au lieu de réduire la rente, l'État, toujours sous la menace du remboursement, propose aux rentiers de continuer de leur servir le même revenu s'ils consentent à lui verser une somme à peu près égale à la valeur de la portion de rente susceptible d'être réduite par une conversion ordinaire. Supposons la rente 5 p. 100 cotée à 111 francs; le gouvernement pourrait la convertir en 4 1/2; il offre alors aux porteurs de leur garantir leur revenu de 5 francs pendant plusieurs années à la condition qu'ils lui remettent une soulte de 4 ou 5 francs, prix inférieur à la valeur actuelle de 0 fr. 50 centimes de rente. C'est une sorte de rachat par les rentiers du droit de conversion de l'État.

On peut enfin rechercher dans les conversions un moyen d'amortir et l'on y parvient en échangeant le titre qui se trouve sous le coup d'une offre de remboursement contre des annuités terminables ou de la rente amortissable; l'économie obtenue par la diminution normale du taux d'intérêt procure de cette façon la somme nécessaire au service des remboursements annuels. Si l'échange a lieu en rente amortissable, il s'effectue évidemment au-dessous du pair, mais il n'en résulte plus de danger, puisque l'État, en même temps qu'il augmente sa dette, fait une provision pour la rembourser. La conversion en rente amortissable, ou en annuités terminables est même le but auquel doivent tendre toutes les nations soucieuses de leurs finances et de leur crédit; c'est la conversion suprême, destinée non plus à réduire les charges présentes, mais à diminuer dans l'avenir le lourd fardeau de la dette publique.

L'échange d'une rente pepétuelle contre une rente viagère conduit au même résultat, avec cette différence que l'opération est possible quel que soit l'état des cours, attendu qu'il ne peut venir à l'idée d'aucun gouvernement de la rendre obligatoire. C'est une mesure isolée, une convention spéciale qui intervient entre l'État et un capitaliste déterminé, dans laquelle la quotité de la rente varie d'après l'âge du titulaire. Si l'État trouve son intérêt à un pareil marché, il offre en même temps à des personnes qui sont placées dans certaines conditions spéciales le moyen de s'assurer une vieillesse tranquille, à l'abri des privations; mais il serait tout à fait immoral de généraliser un pareil système et d'obliger toute une catégorie de citoyens à placer leurs épargnes en viager. Chacun doit être libre de disposer de son bien comme bon lui semble, soit pour en jouir de son vivant, soit pour le laisser à sa postérité. Au surplus, la conversion d'une

1. Il y a toutefois une école qui trouve aussi juste pour les rentiers qu'avantageuse pour l'État la conversion de la dette ancienne sur le pied suivant : la dette nouvelle rapportant, ce à quoi vise toute conversion, un intérêt beaucoup moindre, mais représentant un capital nominal beaucoup plus considérable. Exemple : le porteur d'un titre de 100 francs rapportant 5 p. 100 reçoit en échange un titre rapportant seulement 4 p. 100, mais qu'on lui cède à 76 francs, ce qui fait en réalité un titre au capital nominal de 132 francs rapportant 5 1/4 p. 100. C'est sur ces bases qu'a été faite la conversion hongroise de 1881. Ce système soutenu par des banquiers et des spéculateurs ne peut pas être sérieusement

rente perpétuelle en rente viagère commence par accroître les charges du budget et prépare souvent de durs mécomptes, par suite de l'incertitude qu'entraînent les calculs fondés sur la durée de la vie humaine.

4. Historique des conversions en France et à l'étranger.

1. Angleterre. — L'ancienne monarchie en France a eu très souvent recours aux réductions de quartiers, mais c'est en Angleterre qu'il faut chercher le premier exemple d'une conversion véritable conduite avec prudence et couronnée de succès. Elle eut lieu en 1715, sous le ministère de Robert Walpole; combinée avec une réduction d'intérêt sur les valeurs d'État détenues par la Banque d'Angleterre et la Compagnie de la mer du Sud, elle abaissa le taux des emprunts remboursables de 6 à 5 p. 100 et produisit une économie annuelle de 8,050,000 francs. On cite volontiers à ce propos la réponse d'un gros porteur de rentes à lord Stanhope : « Je suis satisfait de la mesure qui a été prise, attendu que par la réduction des intérêts, je considère le capital comme mieux assuré ». Raisonnement excellent, qui démontre le sens pratique de nos voisins d'outre-Manche et qui explique comment les Anglais sont parvenus dans la première moitié du XVIII[e] siècle à alléger de plus d'un tiers le poids annuel de leur dette.

En effet, la conversion de 1715 fut bientôt suivie d'une seconde; la première n'avait atteint que les rentes rachetables de la dette consolidée, celle de 1719 visa les annuités et les rentes déclarées non rachetables au moment de l'émission.

Près de trente ans s'écoulèrent ensuite sans que la dette eût subi la moindre réduction. Le crédit de l'État était pourtant à son apogée vers l'année 1737, époque où le 3 p. 100 se négociait au cours de 107 francs; une conversion était alors indiquée; la proposition fut même faite à la Chambre des Communes de réduire les rentes 4 p. 100 en 3 p. 100, mais Robert Walpole la fit échouer par des motifs de stratégie parlementaire. Le projet n'en fut repris qu'en 1749.

Il faut maintenant passer trois-quarts de siècle avant de voir reparaître dans l'histoire financière de la Grande-Bretagne la série des combinaisons fructueuses inaugurées par Robert Walpole. La guerre de Sept-ans d'abord, puis la guerre de l'Indépendance, bientôt suivie elle-même des luttes continuelles de la Révolution et de l'Empire, loin de permettre des économies, devaient porter la dette anglaise à un chiffre colossal et peser lourdement sur les cours. D'autre part, les illusions du D[r] Price sur l'*amortissement* (voy. ce mot) détournaient les esprits des conversions en même temps que l'habitude d'émettre les emprunts au-dessous du pair empêchait de convertir pendant un long espace de temps. Les Anglais ne reprirent cette idée qu'en 1822, mais en l'appliquant dès lors avec une persévérance et un esprit de suite tout à fait remarquables.

On débuta par convertir en 4 p. 100 le 5 p. 100 créé pendant les guerres de l'Empire; il s'agissait d'une mesure portant sur un capital de 3,810,553,575 francs et, pour en assurer le succès, M. Vansittart, chancelier de l'Échiquier, accorda une prime de 5 p. 100 aux rentiers qui opteraient pour l'échange, tout en les garantissant pendant huit années contre la menace du rachat.

Deux ans plus tard, en 1824, nouvelle conversion du 4 p. 100 ancien en 3 1/2; simple échange de titres au pair qui ne modifiait pas le capital et qui rapportait près de 9 millions d'économies.

Le 4 p. 100 créé par M. Vansittart était garanti contre une nouvelle réduction jusqu'en 1830. Dès que le terme arriva, le chancelier de l'Échiquier, M. Goulburn, n'hésita point à soumettre les rentiers au même traitement que les porteurs de l'ancien 4 p. 100, mais le droit de remboursement fut suspendu pendant sept ans au lieu de cinq. L'opération qui s'étendait à un capital de près de 4 milliards réussit au delà de toute espérance. Le montant des rentes remboursées fut à peine de 1,7 p. 100.

L'Echiquier procéda quatre années plus tard, en 1834, à la conversion en 3 1/2 de ce qui restait encore du fonds 4 p. 100, c'est-à-dire d'un capital de 265,593,000 francs qui n'avait pas été compris dans les mesures précédentes. Cette fois, il n'y eut aucune demande de remboursement.

La dette anglaise était dès lors constituée en 3 1/2 ou en 3 p. 100, et le 3 1/2 représentait une masse de plus de six milliards. Une conversion devenait donc plus difficile, d'autant que les budgets traversaient une crise et se soldaient les uns après les autres en déficit. Il fallait attendre une occasion propice, sous peine de compromettre le crédit de l'État; on l'attendit dix ans. Le 8 mars 1844, M. Goulburn s'adressait à la Chambre des Communes et, après avoir fait un tableau de la paix profonde qui régnait dans le monde entier, après lui avoir dépeint l'activité commerciale, industrielle et financière dont l'Angleterre jouissait et que rien ne pouvait mettre en péril, il annonçait le projet de diminuer de nouveau les arrérages de la dette. Le fonds 3 1/2 était supprimé; les porteurs avaient l'option entre le remboursement et la re-

mise d'un titre au pair rapportant 3 1/4 pendant dix ans et 3 francs à partir de 1854 avec garantie contre toute nouvelle réduction pendant vingt années.

Cette opération fut une des plus considérables et des plus heureuses que l'on ait vues; les remboursements s'élevèrent à la somme absolument insignifiante de 2,588,000 francs, les échanges portèrent sur un capital de 6,216,402,700 francs; l'économie immédiate fut supérieure à 15 millions 1/2, celle qu'on obtint en 1854 monta encore à 15,166,500 fr.

Ainsi, de 1715 à 1854, l'Angleterre avait réduit les charges de la dette publique de 121,577,000 francs, sans en accroître d'une manière sensible le capital nominal, sans jeter la moindre perturbation sur le marché des capitaux, sans porter la plus petite atteinte à son crédit. L'expérience était concluante, aussi ne se trouve-t-il pas un seul parti politique dans ce pays qui conteste la légitimité ni les bienfaits de pareilles mesures. Le gouvernement est le seul juge de leur opportunité, il les décide sous sa propre responsabilité et il ne s'adresse au Parlement que pour lui demander les moyens de faire face aux demandes de remboursement.

Lorsque le parti libéral est rentré aux affaires en 1880, le premier soin de M. Gladstone a été de s'occuper de la réduction du fonds 3 p. 100 qui était devenu de nouveau convertissable depuis 1874. Ce projet fut mis à exécution en 1884. On avait créé à cet effet, quelques années auparavant, des rentes 2 1/2 p. 100 dont la cote oscillait autour de 91 francs. M. Childers, chancelier de l'Echiquier, proposa le 25 avril 1884 la conversion facultative de la rente 3 p. 100 en rente 2 3/4 avec prime de 2 p. 100 ou en rente 2 1/2 avec prime de 8 p. 100, le fonds 2 3/4 devant être garanti jusqu'en 1905 contre tout rachat. Cette opération a démontré une fois de plus l'insuffisance des conversions facultatives, car elle n'eut qu'un faible résultat. Sur 21,648,000 £ présentées à l'échange, 11,962,000 £ l'ont été par le gouvernement et l'économie n'a point dépassé 1 million 1/4 de francs. Ajoutons pourtant qu'elle a préparé les esprits à la colossale entreprise que l'Angleterre vient de terminer et qu'à ce titre elle fut bienfaisante.

En effet, le 11 mars 1888, M. Goschen fit connaître à la Chambre des Communes la résolution du gouvernement de convertir la « grande phalange » des rentes 3 p. 100, c'est-à-dire les fonds désignés sous les noms de nouveau 3 p. 100, de 3 p. 100 réduit, et de consolidés. L'opération s'appliquait, par conséquent, à un capital d'environ 14 milliards 800 millions de francs et se compliquait, en ce qui touchait aux consolidés et au 3 p. 100 réduit, de l'impossibilité dans laquelle se trouvait l'Echiquier de contraindre les porteurs à une option immédiate. En cas de remboursement, ceux-ci devaient, aux termes de lois antérieures, être prévenus au moins une année à l'avance. La conversion était donc obligatoire seulement pour des détenteurs du nouveau 3 p. 100 et des avantages spéciaux étaient accordés, afin de hâter leur option, aux possesseurs des deux autres fonds qui en accepteraient les bases avant le 12 avril 1888. M. Goschen offrait le remboursement ou la remise d'un nouveau titre produisant un intérêt payable par trimestre, intérêt fixé à 2 3/4 p. 100 pendant 14 ans à compter du 5 avril 1889, à 2 1/2 p. 100 à partir de 1903. Le nouveau fonds est garanti contre toute conversion nouvelle pendant trente-cinq ans, c'est-à-dire jusqu'en avril 1926.

M. Goschen se fit en même temps autoriser par le Parlement à rembourser à partir du 6 juillet 1889 les rentiers récalcitrants. Le montant des rentes consolidées 3 p. 100 qui n'ont pas été converties s'élève à 1,931 millions de francs, dont 725 millions à peu près sont entre les mains du public; le reste est possédé par différentes administrations dépendant de l'État.

En dehors de ces grandes opérations, l'Angleterre n'a cessé de poursuivre la réduction de ses charges par des conversions partielles de rentes perpétuelles en annuités terminables ou en rentes viagères. L'amortissement par la création de rentes viagères remonte à l'année 1808. Voici les résultats de ce procédé. A la fin de l'exercice financier 1868-1869, un capital de 1,600 millions de la dette perpétuelle avait été ainsi annulé ; les arrérages de rentes viagères à servir s'élevaient à 25,762,000 francs, mais d'un autre côté l'économie annuelle résultant de la radiation des rentes perpétuelles montait à 50,693,000 fr. On comprend donc les éloges décernés par les hommes d'État anglais, et par M. Gladstone notamment, à cet ingénieux procédé.

Quant aux conversions de consolidés en annuités terminables, M. Gladstone en a fait un constant usage dans ses opérations avec les caisses d'épargne. En 1863, en 1867 et à d'autres époques, des conversions de rentes perpétuelles appartenant à ces caisses ont été réalisées en annuités terminables à l'échéance de 1885 ; 48 millions de consolidés ont été amortis de cette manière. Enfin, une loi de 1884 a décidé que les annuités seraient maintenues pendant vingt années encore à partir de 1885 et qu'elles serviraient à convertir un

nouveau capital de plus de 3 milliards possédé par les mêmes caisses.

2. États-Unis. — Après l'Angleterre, l'Union américaine est la nation qui a pratiqué avec le plus de bonheur le système des conversions; la forme de sa dette s'y prête du reste admirablement.

On sait que les Américains n'admettent point les dettes perpétuelles ; tous leurs emprunts ont été contractés en bons remboursables à partir d'une certaine époque et dans un délai determiné. Il s'ensuit qu'il leur est très facile de profiter des moindres améliorations du crédit public, car le lotissement de leurs fonds les met à même de proportionner chaque opération aux ressources disponibles et à l'état du marché des capitaux.

La dette fédérale dépassait, à la fin de 1866, le chiffre énorme de 14 milliards 447 millions de francs : les emprunts contractés pendant la guerre de Sécession avaient tous été réalisés en bons de 5-20 à 6 p. 100. Dès 1870, le Congrès se préoccupa de remplacer les bons 6 p. 100 par des titres rapportant un intérêt moindre et il autorisa le secrétaire de la Trésorerie à émettre suivant les circonstances des obligations 5 ou 4 p. 100 destinées à rembourser les bons 5-20 de 1862, 1864 et 1865, ainsi que les *consols* 6 p. 100 de 1865, 1867, 1868 : une disposition des lois du 14 juillet 1870 et du 20 janvier 1871 interdisait formellement toute conbinaison qui aurait pour effet d'augmenter dans une mesure quelconque le capital nominal. En conséquence, les diverses fractions de la dette ont été appelées successivement au remboursement et ont été remplacées par de nouvelles valeurs placées selon l'état du crédit aux taux de 4 1/2, 4, 3 1/2 et même 3 p. 100.

Si l'on compare la situation actuelle des finances de l'Union à ce qu'elle était il y a vingt ans, on est émerveillé des progrès obtenus. Au 1er juillet 1886, la dette fédérale portant intérêt n'atteignait plus 6 milliards et la charge en intérêts, qui s'élevait en 1866 à 755 millions, ne dépassait pas 237 millions de francs ; en 1888-89, le service des arrérages s'est encore abaissé et n'a plus été que de 214 millions. Certes, une grande part du résultat revient à l'amortissement puisque, de 1866 à 1886, la dette a diminué d'environ 59 p. 100, mais, pendant la même période, les intérêts ont été réduits dans la proportion de 68 p. 100 et l'écart entre ces deux chiffres indique le bénéfice des conversions. Elles ont donc produit à elles seules une économie annuelle de près de 68 millions et comme la majeure partie de la dette se trouve encore constituée en fonds 4 1/2 et 4 p. 100, leur action bienfaisante est loin d'être épuisée.

3. France. — La France a été moins bien inspirée que les deux nations précédentes. Ses conversions ont généralement été entreprises à des moments inopportuns, sous des formes compliquées qui en dénaturaient le caractère. Les pouvoirs publics, se retranchant derrière des arguties de droit, en ont d'abord mis en doute la légitimité. Plus tard, lorsque le bon sens populaire eut fait justice de ces prétentions, les Chambres ont attendu le plus souvent pour les autoriser que le déficit les pressât. Enfin, les gouvernements, dans leur recherche ardente du succès, ont quelquefois employé des moyens de pression condamnables pour obtenir l'adhésion des rentiers. Ces diverses circonstances ont contribué à accréditer chez nous l'idée que la conversion des rentes était un simple expédient financier; on a pris l'habitude d'envisager cette question par ses petits côtés et l'intérêt général a été bien des fois perdu de vue.

En 1824, après neuf années de paix et d'une administration réparatrice, la rente 5 p. 100 qui avait été émise entre 55 et 63 fr. lors des emprunts qui suivirent la chute du premier empire, monta au-dessus du pair et atteignit, le 5 mars, le cours de 104 fr. 80. M. de Villèle, alors ministre des finances, songea aussitôt à réduire l'intérêt de 5 à 4 p. 100. Dans le projet qu'il déposa le 5 avril à la Chambre des députés, il demandait l'autorisation de substituer des rentes 3 p. 100 à celles déjà créées et d'offrir aux rentiers l'option entre le remboursement pur et simple du capital nominal et la conversion en rente 3 p. 100 au taux de 75 francs. Le Trésor devait bénéficier ainsi, à compter du 1er janvier 1826, d'une diminution d'un cinquième de ses charges annuelles. Malheureusement cette opération était liée à l'indemnité du milliard des émigrés; la conversion était le moyen, l'indemnité était le but; la discussion en fut obscurcie. Le projet fut néanmoins adopté par la Chambre des députés, mais il échoua devant la Chambre des pairs, beaucoup plus pour des motifs politiques que financiers. M. Roy fut le seul qui aborda le côté économique de la question; il nia l'opportunité de la mesure et s'éleva surtout contre l'augmentation du capital nominal de la dette : « Je comprendrais, déclarait-il, une réduction successive d'intérêt donnant aux rentiers 4 1/2 ou 4 p. 100 sans augmentation du capital; mais je ne saurais voir dans l'opération telle qu'elle est conçue qu'un moyen d'augmenter la fureur de l'agiotage qui aurait pour aliment la différence de 33 p. 100 existant entre le capital conventionnel et le capital nominal. »

M. de Villèle, dont on ne peut méconnaître la haute intelligence et l'esprit d'initiative, mais qui dans cette occasion eut peut-être le tort de vouloir tirer de la situation plus qu'il n'était possible, ne se tint pas pour battu. L'année suivante, après avoir fait voter l'inscription de 30 millions de rente 3 p. 100 destinée à indemniser les anciens propriétaires de biens confisqués pendant la Révolution, il présenta un second projet tendant à créer de nouveaux titres de rente 3 p. 100 à 75 francs ou des titres 4 1/2 au pair à échanger contre les titres 5 p. 100. Cette fois la conversion était facultative pour les rentiers, et le projet devint la loi du 1er mai 1825.

Le ministre avait compté que la perspective d'une plus value immédiate entraînerait les porteurs à échanger volontairement leurs titres contre du 4 1/2 au pair déclaré non rachetable jusqu'au 22 septembre 1835, ou contre du 3 p. 100 donné à 75 francs. La réussite reposait entièrement sur la hausse des fonds publics; ce fut la baisse qui advint. Malgré les efforts de la spéculation, le 5 p. 100 qui avait été coté 102 fr. 80 le 28 avril, tombait à 100 fr. 05 le 2 mai, tandis que le 3 p. 100, après avoir atteint 75 fr. 30, descendait à 74 fr. 70. On courait donc à un échec pitoyable; M. de Villèle mit tout en œuvre pour l'éviter. Il imposa la conversion aux fonctionnaires, aux établissements publics; les bureaux de bienfaisance, les hospices, les fabriques d'église furent vivement sollicités, en même temps qu'un syndicat de 78 trésoriers généraux recevait l'ordre d'agir sur les cours. Néanmoins, sur 157 millions de rentes susceptibles d'être converties, 31,723,056 francs seulement furent présentés à l'échange. L'opération se solda par une augmentation du capital de la dette de 204 millions de francs; il en résulta aussi une économie annuelle de 6,230,000 francs pour le budget et des pertes très considérables pour ceux qui avaient écouté les appels pressants du ministre. Trois mois après la conversion, le 3 p. 100 se négociait en effet à 60 francs.

Les tristes souvenirs que cette opération a laissés derrière elle ont sans doute été pour beaucoup dans la protection excessive que le Gouvernement de Juillet accorda aux rentiers. Les vingt années qui suivirent furent une période de prospérité exceptionnelle et de paix profonde; la rente 5 p. 100 s'éleva et se maintint pendant fort longtemps au cours de 120 francs. Rien ne s'opposait plus alors aux réductions successives des arrérages, et cependant toutes les propositions faites dans ce sens, mollement soutenues par le gouvernement, vinrent échouer devant les préjugés de la Chambre des pairs. En 1836, M. Humann, en 1838 M. Gouin, en 1840 M. Passy, en 1845 M. Muret de Bort préparèrent et présentèrent des projets de conversion dont la Chambre des députés accepta toujours le principe, sauf à en modifier quelquefois l'économie, mais la Chambre des pairs ne les laissa jamais passer.

Les désastres que provoqua la crise de 1848, les expédients malheureux auxquels le gouvernement provisoire eut recours pour conjurer le mal, les désordres continuels de la rue portèrent un coup funeste à notre crédit. Le 5 p. 100 tomba à 51 francs et ne regagna plus le pair pendant toute la période qui s'écoula de 1848 aux derniers mois de 1851; mais la Bourse ayant salué par une forte hausse la dissolution de l'Assemblée nationale, l'un des premiers actes du pouvoir dictatorial issu du coup d'État fut de décréter la conversion. Le *Moniteur* du 14 mars 1852 annonça que cette mesure, devant laquelle on reculait depuis plus de vingt ans, était un fait accompli. Un décret-loi autorisait M. Bineau, qui d'ailleurs avait été appelé tout exprès au ministère des finances, à offrir aux porteurs de rente 5 p. 100 l'option entre le remboursement de leur capital au pair ou l'échange de leurs titres contre des titres 4 1/2 également au pair. Le 4 1/2 nouveau était garanti pendant dix ans contre toute conversion ultérieure.

Le Gouvernement de Juillet avait eu le tort de ne pas convertir; le nouveau Gouvernement eut le tort de convertir trop tôt. Ses dispositions, assurément excellentes, n'eurent pas l'effet qu'on en attendait. Il y eut une crise sur le marché; il fallut que la haute banque vint au secours du ministre des finances.

Le délai du non-remboursement du nouveau 4 1/2 expirait en 1862; M. Fould profita de cette circonstance pour proposer à l'empereur, le 21 janvier 1862, la combinaison qui porte son nom. Il ne pouvait être question d'une conversion ordinaire obligatoire, attendu que les fonds publics se négociaient très au-dessous du pair depuis l'avènement de l'empire et, d'un autre côté, la dette flottante avait pris de telles proportions qu'une consolidation était indispensable. Le ministre pensait « qu'un progrès bien désirable à réaliser dans notre régime financier » consistait « à faire un pas décisif vers l'unité de la dette publique ». Selon lui, l'essor du 3 p. 100 était entravé par l'existence des 4 1/2 et 4 p. 100, et l'on devait aider d'une façon puissante à la baisse du loyer de l'argent en les faisant disparaître tous les deux. La combinaison reposait donc sur l'échange volontaire de ces rentes et même des obligations

trentenaires que le Trésor avait émises pour l'édification de travaux publics, contre du 3 p. 100; mais, comme ce fonds se capitalise plus haut que les deux autres, parce qu'il ne se trouve pas sous la menace du rachat et qu'il est, par conséquent, l'objet d'un marché plus actif, le ministre proposait l'échange à égalité de revenu moyennant le paiement d'une soulte représentant l'écart des cours. Cette soulte était fixée à 5 fr. 40 pour le 4 1/2 et à 1 fr. 20 pour le 4 p. 100; les porteurs avaient vingt jours pour déposer leurs demandes de conversion. Quant aux obligations trentenaires, elles n'avaient à sacrifier que leur prime d'amortissement en vingt-sept années.

Tout le personnel administratif et financier fut mis en mouvement dès le vote de la loi; M. de Persigny, ministre de l'intérieur, écrivit aux préfets : « Je désire que vous appeliez l'attention des maires sur les avantages de la mesure qui est offerte aux rentiers et qui a été dictée par un sentiment de sollicitude pour leur situation. » Des démarches semblables furent faites auprès des évêques et des établissements religieux, le délai de vingt jours fut prolongé, la haute banque prêta son concours et l'on confia à la presse le soin de présenter l'opération sous les couleurs les plus brillantes : moyennant quoi, voici ce que l'on obtint. Les soultes versées produisirent une somme nette de 157,834,253 francs, mais l'Etat se reconnaisait débiteur de 1 milliard 599 millions de plus qu'auparavant. L'unification de la dette n'était pas atteinte, car il restait encore après la conversion 39,691,000 francs de rente 4 1/2 et 476,192 francs de rente 4 p. 100. Enfin, la rente 3 p. 100, loin de recevoir une nouvelle impulsion, comme on l'avait espéré, devint plus lourde et ne tarda pas à décliner d'une manière sensible. Les rentiers ne retrouvèrent donc pas dans l'augmentation de leur capital une compensation de la soulte qu'ils avaient payée, tandis que ceux qui avaient été assez avisés pour refuser la conversion facultative continuèrent à toucher tranquillement l'intégralité de leur revenu. Cette opération, détestable dans son principe, a été détestable dans ses résultats.

De 1862 à 1875, l'état de nos finances n'a pas permis de songer à la réduction des charges de la dette; cependant notre crédit, un instant ébranlé par les tristes événements de 1870-71, a repris rapidement son essor. Parmi les emprunts que nous avions dû contracter pour subvenir aux frais de la guerre, il en était un particulièrement onéreux que nous avions intérêt à rembourser sans retard. Émis à Londres en octobre 1870 par MM. Morgan et Cie et divisé en obligations 6 p. 100 de 500 francs remboursables en 34 ans par tirages au sort à partir de 1873, il avait rapporté un capital annuel de 17,650,600 francs. M. Léon Say proposa le 15 mai 1875 à l'Assemblée nationale d'en autoriser la conversion et la loi fut votée sans discussion. Il eût été commode de convertir ce 6 p. 100 en 5, mais on eût ainsi substitué une dette perpétuelle à une dette amortissable; d'ailleurs, le Trésor avait besoin d'argent pour reconstituer le matériel de guerre et un emprunt risquait d'éveiller les susceptibilités de l'Allemagne. Le ministre eut alors recours à une combinaison aussi ingénieuse qu'irréprochable et qui tenait à la fois de la conversion Fould et des conventions passées par M. Gladstone avec les caisses d'épargne anglaises. Il emprunta au portefeuille de la Caisse des dépôts un titre de rente 3 p. 100 de 14,541,780 francs provenant du compte d'emploi des fonds des caisses d'épargne et lui alloua en échange une annuité terminable de 17,300,000 francs pendant 39 ans. La période d'amortissement de l'emprunt Morgan était par conséquent prolongée de huit années, mais l'annuité à servir diminuait de 350,000 francs par an.

S'adressant ensuite aux détenteurs d'obligations, le ministre leur offrit d'opter entre le remboursement de leurs titres et leur échange contre 30 francs de ces rentes 3 p. 100. Bien entendu, la remise du nouveau titre était subordonnée au versement d'une soulte qui fut fixée à 124 francs par obligation. La conversion de l'emprunt Morgan a rapporté 66,839,849 francs au Trésor sans élever les dépenses budgétaires, sans augmenter le capital de la dette ni suspendre l'amortissement : elle n'a donné lieu à aucune mesure vexatoire et a été aussi équitable pour les rentiers que pour l'État.

Les emprunts 5 p. 100 qui avaient été émis après 1870 pour la libération du territoire s'élevaient à 346 millions de rentes et la conversion en était possible dès le mois d'août 1876. A partir de cette époque, en effet, ce fonds ne perdait plus le cours de 105 francs, tandis que le 4 1/2 p. 100 se soutenait au-dessus du pair et que la rente 3 p. 100 était régulièrement cotée 70 francs ou davantage. Malheureusement, la lutte ardente des partis condamnait le gouvernement à la réserve et les Chambres ne se montraient point favorables en principe à une mesure qui pouvait porter atteinte à leur popularité. Il fallut le déficit, pour triompher de ces hésitations; et c'est en 1883 seulement que la conversion fut effectuée. Les rentes 5 p. 100 furent échangées contre des

rentes 4 1/2 sans aucune augmentation du capital nominal, mais en suspendant pendant une durée de dix ans le droit de remboursement de l'État; on décida en outre de diviser les nouveaux titres en séries, afin de faciliter les conversions à venir en scindant l'opération. Les remboursements ne dépassèrent pas 95,340 francs pour un capital converti de 6 milliards 790 millions; l'économie budgétaire obtenue fut supérieure à 34 millions. Ce succès, que ni les embarras du Trésor ni des ajournements inopportuns n'avaient pu compromettre, démontre combien avaient raison ceux qui, prenant la défense des contribuables, s'étaient déclarés tout d'abord partisans de la mesure et n'avaient cessé d'en réclamer l'exécution. Il est certain qu'en l'ajournant et en laissant entrer de nouveaux acheteurs dans la rente à des cours de 118 et 120 francs, on s'exposait, comme cela s'est produit, à léser des intérêts respectables.

Une dernière conversion eut lieu en 1887 : celle des rentes 4 1/2 et 4 p. 100 qui avaient repoussé la combinaison de M. Fould. De même que cette dernière, elle se fit sous une forme compliquée, en rente 3 p. 100, avec droit de souscription priviligiée à un nouvel emprunt pour les porteurs des titres convertis; mais elle fut obligatoire au lieu d'être facultative.

Si nous récapitulons maintenant les résultats des conversions françaises, nous constaterons que les différentes soultes, abstraction faite de l'emprunt de 1887, ont produit un capital de 224,664,102 francs et que l'ensemble des réductions d'intérêts a diminué les dépenses annuelles de 64,104,605 francs : en regard de ces avantages, nous relevons un accroissement de la dette s'élevant à plus de 2 milliards 58 millions.

L'émission de rentes viagères en remplacement de rentes perpétuelles a été pratiquée chez nous comme en Angleterre. Ces sortes d'opérations se faisaient par l'intermédiaire de la Caisse des retraites pour la vieillesse, mais les tarifs avaient été mal calculés et les résultats en ont été peu favorables. Il existait, à la fin de 1881, près de 18 millions de rentes viagères, tandis que les annulations de rentes perpétuelles ne dépassaient pas 9,748,060 francs. Lorsque les Chambres ont connu cette situation en 1883, au lieu de conserver l'instrument en le perfectionnant, elles ont préféré le briser. Notre pays se trouve ainsi privé désormais d'un genre de conversion dont on a pu apprécier plus haut les heureux effets.

4. Autres pays. — Presque toutes les nations européennes ont diminué les charges de leurs dettes par des procédés analogues à ceux que nous venons de décrire. La Belgique a réduit à quatre reprises, en 1844, 1853, 1880 et 1886, l'intérêt de ses emprunts, qui, après avoir été émis à 5, ne coûtent plus aujourd'hui que 3 1/2 p. 100. Aucune majoration de capital n'a été accordée aux porteurs de titres et cependant ceux-ci se sont toujours empressés de souscrire aux nouvelles conditions. La Hollande, la Hongrie, la Russie, la Suisse, la Prusse, la Bavière, etc., ont procédé également dans le cours de ce siècle à une ou plusieurs conversions; il n'y a pas jusqu'à l'Espagne et la Turquie qui n'aient cru devoir décorer de ce nom des opérations que le Code qualifie durement. D'ailleurs, l'usage de remplacer une dette par une nouvelle contractée à un taux plus bas, n'est pas resté limité aux emprunts nationaux; beaucoup de provinces, de villes et même d'établissements particuliers y ont eu recours dans la gestion de leurs finances.

5. Conclusion.

Nous disions au début de cette étude que les meilleures conversions étaient les plus simples : les exemples donnés par l'Angleterre, la Belgique et les États-Unis sont venus confirmer notre appréciation. C'est parce que ces pays ne se sont jamais écartés de ce principe qu'ils ont toujours réussi là où le nôtre achètait chèrement le succès. Le succès ne dépend pas en effet de l'ingéniosité des combinaisons; la paix intérieure et extérieure, la prospérité des industries, l'accumulation des épargnes, en sont les seuls éléments. Et puisque cela est hors de doute, pourquoi tenter d'arracher les adhésions par surprise? Non seulement la morale s'y oppose, mais encore l'intérêt bien compris des gouvernements. Lorsque le fruit est mûr, il se détache de l'arbre sans effort; quand le moment propice est arrivé, la réduction du taux de l'intérêt s'obtient naturellement; ni les manœuvres de bourse, ni les offres compliquées de primes ne sont nécessaires. Bien plus, elles sont presque toujours nuisibles, car la confiance est le fondement du crédit et la confiance vit de lumière. La Russie a procédé au commencement de 1889 à la conversion de sa dette 5 p. 100; elle aurait pu, conformément à le pratique habituelle, laisser un délai très court à ses créanciers pour réclamer le remboursement et profiter ainsi de l'ignorance des uns ou de l'incapacité légale des autres. Elle ne l'a pas voulu : elle a donc émis un emprunt de remboursement en invitant à y souscrire par le dépôt de leurs titres tous les porteurs d'obligations 5 p. 100 qui ne désiraient point re-

cevoir leur argent. Cette manière de procéder ne laissait plus subsister la moindre équivoque — il fallait vouloir bien réellement la conversion pour y être soumis et néanmoins le succès a été éclatant.

C'est là un exemple à suivre. Il faut répudier franchement toute manœuvre déloyale; ne pas reculer devant une conversion que l'état du crédit public rend possible, mais ne pas chercher à en avancer indûment le terme. Que le rentier soit toujours mis à même de prendre parti en pleine connaissance de cause; qu'on agisse à son égard honnêtement, au grand jour. On ne doit pas le protéger aux dépens des autres citoyens, mais on ne doit jamais tenter de surprendre sa bonne foi par des promesses hypocrites.

R. Lisle.

COOPÉRATION. Sociétés coopératives.

SOMMAIRE

1. Définition. — Enumération des diverses espèces de sociétés coopératives.

Le mot « coopération » est ancien; les dictionnaires français lui ont longtemps donné pour explication naturelle et exclusive celle que sa composition indique : « opérer conjointement avec quelqu'un ».

Mais depuis le milieu du XIXe siècle, la politique, la philanthropie et le socialisme aidant, on y a attaché une signification économique populaire et une valeur de fait dont il importe de tenir compte. La coopération, au point de vue démocratique et particulièrement ouvrier, est considérée comme une forme nouvelle d'association ayant pour but de faire naître et d'utiliser la petite épargne, de supprimer certains intermédiaires et de s'approprier, collectivement d'abord, individuellement ensuite, les bénéfices obtenus en commun.

Rien de plus rationnel que ce système. Envisagé théoriquement, il n'innove pas; il tend simplement à agglomérer des ressources le plus souvent minuscules, et à en tirer parti par des moyens plus ou moins variés, comme le font les grandes sociétés industrielles, commerciales et financières.

Il est évident que, là où les capacités ne manquent pas, les petits capitaux émis doivent, si aucune combinaison légale n'y met obstacle, entrer en compétition avec les plus puissants organismes et réaliser des profits analogues. Les conditions indispensables du succès sont l'unité d'action, l'expérience et l'autorité dans la direction, le concours des volontés vers le même but, la discipline et le dévouement parmi les coopérateurs, le respect absolu du contrat qui les lie, la conviction enfin que rien de fructueux ne se crée parmi les hommes sans une somme plus ou moins considérable de travail, de vigilance et de peine. Il faut même, au point de départ, se pénétrer de cette idée que l'égalité est un dogme, une pétition de principe très légitime; mais que la concurrence ne peut être victorieuse qu'en recherchant l'emploi des supériorités techniques et administratives, et en leur attribuant une rénumération proportionnée à leur valeur; faute de quoi les particuliers intelligents s'empareront de l'entreprise et l'association échouera probablement.

Il est très bon que tous les coopérateurs délibèrent, soit directement, soit par délégation; mais le pouvoir exécutif, là comme dans les plus hautes régions, doit être l'affaire d'un seul homme, président ou directeur, appuyé et surveillé par des conseils, et soumis, comme ceux-ci, aux décisions d'assemblées générales.

Lorsque ces conditions ont été observées, les sociétés coopératives ont réussi dans la plupart des pays; malheureusement, en ce qui concerne la France, l'esprit contraire s'est très souvent manifesté, et l'on peut dire que ce n'est guère qu'à partir de 1885 que la coopération y a pris un essor assez élevé, grâce au concours dévoué d'honorables citoyens appartenant généralement à ce que l'on appelle la « classe bourgeoise ».

La coopération est maintenant pratiquée dans les deux mondes sous des formes variées, comportant elles-mêmes des subdivisions. Par ordre d'importance ou à peu près *exæquo*, on doit citer :

1° Les sociétés coopératives de consommation;

2° Celles de crédit mutuel, appelées aussi banques populaires, viennent ensuite;

3° Les sociétés de production industrielle;

4° Celles d'achats de terrain et de construction;

5° Les agricoles, comprenant les syndicats et les *fruitières*. Celles-ci, ensemble, sont sur la voie ascensionnelle et paraissent disposées à prendre la tête de l'armée coopérative;

6° Les commerciales, qu'on distingue assez

difficilement des sociétés de production.

On pourrait enfin relever, en divers pays, des sociétés d'assurance, coopératives si l'on veut, mais qui semblent entrer, comme la plupart des institutions de prévoyance, dans le vaste cadre de la mutualité, où la coopération elle-même pourrait bien être classée en entier.

2. Origine et débuts de la coopération.

Ce n'est pas travestir les idées des principales écoles socialistes, que de dire qu'elles se considèrent comme ayant inventé l'association, ou tout au moins comme l'ayant rééditée en en faisant ressortir les avantages nouveaux. Leurs chefs ont voulu lui donner des formes ingénieuses, et certains d'entre eux ont dit et fait répéter par leurs disciples : Qu'est-que l'association ? Peu de chose encore. Que doit-elle être un jour ? Tout ou à peu près tout; elle doit même aboutir à l'abolition de la concurrence !...

Ces hommes n'avaient pas besoin d'être de grands devins pour constater les résultats déjà acquis de l'union des capitaux et du travail, représentée par les sociétés d'actionnaires, auxquelles on doit toutes les grandes créations de l'époque présente. Leur erreur fondamentale a été de prétendre *a priori* s'appuyer sur ce que Proudhon a appelé la *capacité politique des classes ouvrières*. Peut-être le problème eût-il été assez aisément résolu, — dans ce qu'il a de réalisable, — si le législateur avait simplement admis, à l'origine, le fractionnement illimité des émissions de valeurs. Celles-ci eussent pris place dans l'épargne du prolétaire en lui permettant un aperçu fugitif de la nature du capital, de ses risques et de ses profits éventuels.

Telle n'a pas été la marche adoptée : d'une part, les gouvernants ont tenu à défendre le peuple et à le maintenir dans la crainte de la spéculation ; d'autre part, les aspirants de la politique voulant — honnêtement parfois — se créer, dans les grandes villes, une clientèle active, l'ont lancée dans des entreprises industrielles ou financières que l'expérience n'avait pas entourées de garanties, même élémentaires.

Les effets de ces dernières tentatives ne sont que trop connus : les associations créées de 1848 à 1851 ont succombé à peu près toutes ; quant aux cinq ou six, mieux dirigées que les autres, qui ont survécu au coup d'État du 2 décembre, elles n'ont dû la vie qu'à leur transformation en une réunion quelque peu oligarchique d'ouvriers-patrons, employant des auxiliaires soumis au régime du salaire simple, ce qui s'éloigne radicalement des combinaisons primitives.

A ces dates, le nom de coopération n'était pas encore appliqué aux associations populaires — en France, du moins, — et c'est seulement dans les dernières années du second empire qu'on leur donna ce titre. Il y eut alors un mouvement coopératif d'une certaine activité et des esprits fort libéraux s'y associèrent sincèrement. Le gouvernement lui-même ne voulut pas se laisser distancer par l'opposition ; en présence de la renaissance quelque peu socialiste des entreprises qu'il tolérait, il résolut de régulariser la situation en dotant les intéressés d'une loi spéciale, et c'est celle-ci qui régit encore la matière, sous le titre 3, articles 48 à 54, contenant les dispositions particulières aux sociétés à capital variable (Code de commerce, loi du 24-29 juillet 1867).

Dans aucun de ces articles le mot de coopération n'est écrit. Il est stipulé que non seulement le capital est variable, mais aussi le personnel. Le maximum de souscription d'actions est de 200,000 francs au début; cette somme réalisée, on peut appeler annuellement un nouveau capital de même importance, et ainsi de suite. Les parts sont de 50 francs chacune ; elles demeurent toujours nominatives. La société peut commencer à fonctionner dès que le dixième des versements est effectué. Chaque membre peut se retirer à volonté, mais il est tenu pendant cinq ans, envers les associés et les tiers, de toutes les obligations existant au moment de sa retraite. Cet article (52) est inconnu ou incompris de la plupart des coopérateurs ; on a pu s'en rendre compte dans les circonstances, trop nombreuses, où les sociétés de production sont tombées en déconfiture.

3. Sociétés coopératives de consommation.

On a vu plus haut classer au premier rang les sociétés coopératives de consommation. Si cette préséance leur est donnée ici, ce n'est pas en raison du montant de leurs affaires, car le crédit mutuel, dans certains états, a atteint un chiffre de transactions beaucoup plus considérable ; mais c'est à cause du caractère simple et aisément compréhensible de leur fonctionnement. Le type en a été fourni par les célèbres *Equitables pionniers de Rochdale*, dont l'histoire a été traduite dans presque toutes les langues européennes. Ces coopérateurs, qui ont fondé leur société en 1844, étaient alors 28 associés, simples ouvriers tisseurs ; dix ans plus tard, ils étaient 900 ; en 1864, ils étaient 4747 ; en 1874, 7639 ; en 1878, ils dépassaient le nombre de 10,000. Leur capital, à cette dernière époque, était de £ 192,814 ; le chiffre de leurs affaires s'élevait à £ 298,888 ; celui de leurs bénéfices à

£ 40,679, soit à plus d'un million de francs. Cette prospérité ne s'est pas démentie depuis lors, et la plupart des chapitres de leur bilan annuel montrent un accroissement soutenu. Celui du bénéfice, cependant, est proportionnellement moins brillant; il donne lieu à cette observation importante que le capital des Pionniers s'étant augmenté en sept ans, (1874-1880) de £ 100,000, le bénéfice n'a grossi que de £ 8,000; parce que l'abondance des ressources obligeait à faire des placements en valeurs publiques, ne rendant que des intérêts ou dividendes très réduits. Cet exemple rend clairement visible l'indépendance relative du travailleur vis à vis du capital. Ce dernier, s'offrant, est de moins en moins rémunéré, et l'ouvrier qui le possède ne peut plus le trouver tyrannique. La coopération, bien comprise, fournit donc des enseignements contraires à ceux du socialisme.

Quant aux opérations, elles sont fort simples. Quelques conférences y initient promptement les ouvriers, et s'ils sont bien conseillés, si des hommes expérimentés, connaissant le commerce et la comptabilité, consentent à donner leur concours, le succès est presque assuré, à la condition que les frelons politiques et socialistes soient rigoureusement tenus à l'écart de la ruche.

Une centaine de souscripteurs, par exemple, s'inscrivent pour une action de 50 francs et fournissent, pour commencer le dixième, soit en tout 5,000 francs, en s'engageant à des versements complémentaires que, dans les cas les plus fréquents, les bénéfices les aident à fournir. La société civile est le meilleur type à adopter; nous le démontrerons plus loin.

Muni d'un modeste local, d'un employé qui, au début, peut cumuler plusieurs fonctions, on commence par acheter en gros, *au comptant*, les denrées de la consommation la plus usuelle et de la meilleure qualité, telles qu'épicerie, vin, charbon, etc., et on les débite en détail à chacun des associés, strictement au comptant, aux mêmes prix que les marchands de la localité. On a ainsi tout de suite une clientèle importante, dont le devoir et l'intérêt sont d'être fidèle; on est les confrères des commerçants sans être pour eux des concurrents malveillants; seulement, on est exonéré de leurs risques, on a proportionnellement moins de frais généraux qu'eux et l'on évite les fraudes, les sophistications qui leur sont fréquemment reprochées. Il est évident qu'à la fin de l'exercice, on doit avoir un bénéfice net assez important. L'expérience permet de l'évaluer à 10 p. 100 au moins du montant des achats. Comme les acheteurs sont tous, en même temps souscripteurs ils ont, après l'inventaire, à se partager ce *boni*.

Ainsi, une famille qui aura pris au magasin coopératif 500 francs ou 1,000 francs de marchandises, pourra, au bout de l'année, avoir touché, selon le cas, 50 francs ou 100 francs, gagnés sur elle-même, sans s'être imposé aucune privation ; ce qui lui permettra un dépôt égal à la caisse d'épargne, et par suite lui facilitera des versements suffisants à d'autres institutions de prévoyance.

Dans le cours de l'année, et presque quotidiennement, il faudra que la commission administrative et celle de contrôle aient fonctionné avec assiduité, examiné de près la marche des affaires, tant à l'achat qu'à la vente; qu'elles aient fait observer les statuts, surveillé la comptabilité et acquis ainsi d'utiles notions pratiques, que leurs membres pourront mettre plus tard à profit pour les affaires publiques ou privées intéressant tous les citoyens.

La coopération appliquée à la consommation peut comprendre une infinité de marchandises, et il est même possible d'arriver à fournir aux ménages adhérents la presque totalité de ce qu'ils achètent, y compris le vêtement et la chaussure. Toutefois, ces articles ne doivent venir qu'en dernier lieu, c'est-à-dire quand on est très nombreux, comparativement riches, et que l'on peut entretenir un stock important. Beaucoup de sociétés ont commencé par le pain en le produisant elles-mêmes ; à Roubaix, on a pu longtemps, en vendant au cours de la boulangerie ordinaire, rembourser aux associés un boni de 24 à 25 p. 100 [1]. La boucherie a donné lieu à de nombreuses déceptions, mais après de nouvelles et sérieuses études, on est parvenu à en obtenir des résultats plus satisfaisants.

Il y a, d'ailleurs, un mode d'action que l'on peut adopter et qui a fort bien réussi, consistant à ne se faire ni acheteur ni producteur de certains articles, mais à prendre des arrangements, au nom de la Société, avec les négociants de la localité pour que ceux-ci fassent une remise contre payement au comptant, en jetons équivalents à des chèques, et remboursables à vue. Les fournisseurs, certains d'être payés, réduisent leurs prix aux limites les plus basses et maintiennent ainsi leur chiffre d'affaires sans éprouver trop d'animosité contre les coopérateurs.

On s'est demandé parfois pourquoi les so-

1. En 188[illegible] une action de 50 francs a permis aux ménages ouvriers de [illegible] d'encaisser dans l'année [illegible] de boni sur le charbon et [illegible] francs sur le pain. (*L'Économiste français*, [illegible] mars 188[illegible].)

ciétés ne vendraient pas au prix à peu près coûtant, sauf une réserve suffisante pour couvrir les frais généraux et faire face à des éventualités exceptionnelles. Cela paraît si naturel, que les sociétés françaises, en assez grand nombre, tiennent à agir dans ce sens et à faire sous toutes les formes une concurrence meurtrière aux marchands. Mais l'étude de la coopération a promptement démontré l'inutilité ou le peu d'intérêt de ce système dont la simplicité et la logique constituent le mérite apparent. D'abord, l'épargne spontanée et pour ainsi dire automatique n'y trouve aucune place; par conséquent, il n'y est plus question de prévoyance. Il est vrai que l'avantage du bon marché est visible et immédiat; mais rien ne reste aux mains de l'acheteur; il dépense son boni au fur et à mesure de la réalisation; il n'a que la médiocre satisfaction d'avoir battu des intermédiaires qui lui ont été naguère utiles, qui pourront l'être encore, et dont le principal défaut — dont ils sont les premiers à souffrir — est d'être généralement trop nombreux.

Sans doute, il y a surabondance de petits marchands; la faillite les décime, et ils semblent destinés à faire place de plus en plus, soit aux grands établissements riches, largement outillés et organisés pour noyer les frais généraux dans un énorme chiffre d'affaires (V. Grands magasins); soit aux sociétés coopératives de consommation bien constituées et capables de suivre la fructueuse tradition des ouvriers du Royaume-Uni.

En France, ces sociétés sont devenues nombreuses, mais il est difficile d'en donner une statistique tout à fait intéressante, parce qu'on additionne malaisément des objets dissemblables. Cependant, le publiciste le plus autorisé en ces matières en a fait un relevé digne de créance, dont il résulte qu'il existerait, dans l'ensemble du pays, 2,200 sociétés, dont 800 de consommation, 700 syndicats agricoles, 600 fruitières et 100 se livrant à la production industrielle. Ces renseignements ne tarderont pas à acquérir plus de précision, grâce à des circonstances exceptionnelles et à une enquête administrative réclamée depuis longtemps par les écrivains spéciaux.

Sans entrer ici dans des détails techniques faciles à trouver dans les nombreux ouvrages que la coopération a fait naître [1], il convient d'insister sur l'opportunité de rester, autant que possible, dans le cadre de la société civile, qui établit une distinction absolue entre les négociants et les coopérateurs, du moins en fait de consommation.

Ne vendant pas aux personnes qui ne font pas partie de la Société, on n'est pas patenté et l'on ne paye pas l'impôt sur le revenu. N'opérant qu'entre soi, on n'est pas propriétaires d'actions proprement dites, mais de parts; on ne reçoit pas de véritables dividendes, mais des bonis qu'on s'est constitués dans la mutualité limitée. Il s'agit donc principalement d'une épargne et non d'une appropriation venant de l'extérieur, comme dans la société commerciale. Cette dernière, cependant, a des avantages qu'il ne faut pas méconnaître lorsqu'on opère tout à fait en grand: il s'agit de discerner l'intérêt qu'on peut trouver à étendre le cercle des opérations et à en subir les conséquences fiscales.

Le mot *intérêt* qui vient de faire son apparition est choquant pour des apôtres, assez nombreux, de la coopération, qui pensent que l'étude de celle-ci doit être abordée dans un état d'esprit spécial, où la fraternité occupe la première place et l'utilité la seconde. D'autres, au contraire, n'étant pas enclins à la rêverie, sont portés à voir dans cette combinaison une affaire comme une autre, n'excluant nullement les effets moraux, mais visant tout d'abord les résultats matériels à obtenir.

D'une part, sont donc les socialistes, adversaires du mercantilisme et tendant, consciemment ou non, à supprimer la compétition, à écarter les intermédiaires dont ils méconnaissent et redoutent les services, à considérer le bénéfice comme une usurpation, le capital comme un tyran, et à arriver par degrés plus ou moins rapides au collectivisme. D'autre part, sont les économistes exempts d'illusions, et qui n'ont d'autre parti pris que celui de juger impartialement la coopération d'après ses fruits. Depuis un demi-siècle environ, elle a fait preuve d'une vitalité suffisamment intense pour qu'on désire l'étudier de très près; cependant, on ne saurait oublier que l'activité individuelle, appliquée à acquérir, est un ressort naturel qu'on ne supprime pas, et que l'association ne peut l'accaparer qu'en lui assurant une complète liberté et de larges satisfactions.

On a vu ce qu'ont fait les *Équitables pionniers de Rochdale:* ces honorables ouvriers ont donné, par leur exemple, une impulsion extraordinaire à la coopération dans le Royaume-Uni, spécialement pour la consommation, sous la dénomination de *distributive societies*.

Bien que ces sociétés s'attribuent une origine presque communiste et croient sincèrement se rattacher aux idées de Robert Owen, leur organisation s'appuie, en réalité, sur des procédés très corrects, et la devise, que leur

1. Voir la bibliographie à la suite de cet article.

journal — *Cooperative News* — reproduit toujours, ne peut qu'être approuvée :

« *In things essential, unity;*
« *In things doubtful, liberty;*
« *In all things, charity.* »

« Dans les choses essentielles, unité ; dans les choses douteuses, liberté; en toutes choses, charité ».

Un esprit mystico-religieux, bien britannique, plane en quelque sorte sur l'ensemble; les principaux inspirateurs, MM. Vansittart Neale, John Ludlow et autres chefs dévoués et sympathiques, sont en grande partie des socialistes chrétiens, mais des hommes tolérants, libéraux et qui ne demandent pas le concours de l'État. Les congrès annuels de ces coopérateurs sont inaugurés par un sermon, par des chants de psaumes, et parfois présidés par de hauts dignitaires ecclésiastiques; mais cette part faite à de respectables coutumes, on traite de la façon la plus sérieuse les questions d'affaires; on propose ou l'on rejette des réformes; on se fait part des progrès accomplis et l'on tâche de s'éclairer par d'intéressantes statistiques résultant de procédés homogènes et d'une tenue de livres uniforme adoptée par toutes les sociétés. Ces congrès ont lieu chaque année dans une ville différente d'Angleterre ou d'Écosse; les frais de tenue, l'envoi et l'entretien des délégués sont préalablement couverts par des souscriptions suffisamment libérales pour que le *Central board* permanent y trouve, en outre, les ressources nécessaires tant aux convocations qu'aux publications diverses, y compris celle du Rapport général, qui est un document utile et instructif au plus haut point.

Voici un exemple des constatations faites à l'occasion de ces solennités :

Années.	Nombre de sociétés fournissant leur bilan.	Nombre de membres.	Capital des actions. £
1861..	[illegible]	[illegible]	333,290
[illegible]	[illegible]	[illegible]	819,367
1870..	[illegible]	249,113	2,034,261
1875..	1,163	[illegible]	4,700,990
1880..	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	911,797	[illegible]

Années.	Capital des emprunts ou dépôts. £	Chiffres des ventes. £	Chiffres des bénéfices. £
1861.	. .	1,512,117	. . . . .
[illegible]	[illegible]	3,373,847	[illegible]
1870..	197,128	[illegible]	[illegible]
1875..	[illegible]	16,088,077	1,425,267
1880..	[illegible]	23,248,314	[illegible]
[illegible]	[illegible]	32,533,539	[illegible]

Ces chiffres réclameraient un examen attentif, et il y aurait lieu de s'assurer s'ils ne font pas double emploi avec les affaires en gros (*wholesale societies*) et celles de production (*productive societies*) qui, pour la plus forte part, vont à la même clientèle et devraient être défalquées du montant des ventes (*distributions*). Mais, en tous cas, les bénéfices sont réels et représentent 78 millions de francs réalisés par des ouvriers. Un tiers, au moins, en a été employé en épargnes capitalisées. Si chacun de ces coopérateurs est un chef de famille, on trouve, sans rien exagérer, que 4 ou 5 millions d'Anglais ont profité des bienfaits de ces modestes associations, ont accepté une sage discipline, acquis quelques notions économiques et, sans s'imposer aucune privation, ont gagné 89 francs par ménage.

Il y a là un mécanisme intelligent qu'on ne saurait trop approuver, et sans se passionner à l'excès, on doit en recommander l'étude aux autres peuples.

En France, les exemples de ces succès sont rares, mais il en est de très remarquables; Roubaix a été déjà cité; il faut mentionner, avec de grands éloges, la société coopérative d'Anzin, celles de plusieurs grands centres industriels et mettre au plus haut rang, au point de vue du génie de l'épargne, celle qui a été fondée par M. A. Gibon (Forgerons de Commentry). En vingt ans, elle a non seulement payé aux consommateurs actionnaires un bel intérêt d'argent, mais encore, à chaque exercice de douze mois, elle leur a remboursé 8 à 9 p. 100 sur leur consommation, et finalement les a mis en possession, au moyen des réserves accumulées, de 400 francs liquides, par titre de 100 francs, tout en laissant à chacun d'eux une action de jouissance, gagée sur un capital très réel, et demeurant aussi productive que par le passé.

En Suisse, la société de consommation de Genève, présidée par M. E. Pictet, a donné consécutivement, en vingt ans, plus de 10 et demi pour cent de boni sur la consommation; pendant toute cette période de son existence, elle a distribué 8,568,198 fr. de marchandises et fourni aux intéressés, y compris la rémunération ordinaire des actions et une part du boni aux employés, la somme de 1,070,324 francs.

Les parts versées par les associés n'étant que de dix francs chaque, on a calculé que tout en conservant cette somme à son crédit, le coopérateur l'a multipliée 113 fois. S'il avait laissé ce total en dépôt, ainsi que les intérêts, il serait possesseur d'un capital de 1,131 fr., ne lui ayant rien coûté, pouvant lui assurer une certaine rente viagère différée ou former le noyau d'un patrimoine pour sa famille.

L'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, la Belgique s'occupent aussi de la coopération sous cette forme, bien que d'autres genres de sociétés s'y développent avec plus de succès.

On ne peut quitter le sujet des sociétés de consommation sans jeter encore un coup d'œil sur des institutions complémentaires qui ont surgi à cause d'elles, ou parallèlement, dans le Royaume Uni.

Les *distributive societies*, étant devenues une véritable puissance collective, ont eu l'idée toute naturelle de se pourvoir de nouveaux organes économiques, tels qu'ateliers de production, moyens spéciaux de transport, et avant tout d'agences spéciales d'achats en gros.

Après certains tâtonnements inévitables, on est arrivé à constituer deux grandes sociétés d'achats en gros, — *wholesale societies* dont les actionnaires sont les *distributive societies* elles-mêmes.

L'une des *wholesale*, celle qui opère pour l'Angleterre et le pays de Galles, a son siège à Manchester; l'autre, pour l'Écosse, est établie à Glasgow. Toutes deux ont un certain nombre de branches ou succursales. Bien que les sociétés actionnaires aient toute liberté d'acheter ailleurs, ces *wholesale* ont acquis une importance considérable. Elles font des acquisitions, non seulement dans les Îles Britanniques, mais encore en France, en Allemagne, en Danemark, en Italie et jusqu'en Amérique. Elles possèdent des immeubles, de grands dépôts, des fabriques de divers articles, des moulins à blé, des steamers sur l'océan, et ont ouvert à l'assurance de ceux-ci un compte déjà créditeur d'environ £ 60,000.

L'une d'elles fait la banque et, de ce chef, son mouvement de fonds a été, en 1888, de £ 20,000,000 environ, laissant un bénéfice de plus de 4,000,000.

En 1886 la *wholesale* de Manchester comptait 778 souscripteurs :

[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]

et réalisé 1, 6 p. 100 de bénéfices, ce qui est bien suffisant, puisque l'essentiel, en l'espèce, n'est pas d'enrichir ses constituants, mais de leur fournir, à bon marché, des produits de premier ordre.

La *scottish wholesale* n'avait vendu que pour £ 1,857,152, ce qui s'explique par le moindre périmètre de son champ d'exploitation; mais elle avait gagné £ 48,864, soit un pour cent de plus que sa grande sœur anglaise.

Ces deux maisons de gros amortissent largement leurs dépenses immobilières et mobilières et, comme toutes les *distributive societies*, consacrent une certaine somme à l'éducation de leurs membres. La *scottish*, de plus, fait participer ses employés à ses bénéfices; en 1889, elle leur a alloué, à titre de *profit sharing*, un supplément de 7 pence par £ sur leurs appointements[1].

Ces *wholesale societies* sont productrices, on l'a vu, de certains articles de grande consommation; elles ne recherchent naturellement pas les gros dividendes, puisque leurs profits appartiennent à leurs clientes, les *distributives* de détail, lesquelles représentent des millions de bouches à nourrir et de personnes à vêtir. Tout est vendu rigoureusement au comptant : farine, biscuits, chaussures, calicots, draps, etc., etc. C'est même là ce qui fait la grande force de la coopération; point de risques de mauvais débiteurs, et en même temps chiffre d'affaires étendu de telle sorte que les frais généraux s'atténuent indéfiniment. Malgré cela, les sociétés de détail achètent encore beaucoup en dehors des *wholesale*, la concurrence des fabricants individuels étant fort éveillée et peu disposée à renoncer à la lutte. Comment, alors, expliquer, autrement que par l'illumination mystique, la prétention de quelques grands inspirateurs de la coopération, qui prêchent, avec une sorte de fureur sacrée, le *profit sharing* en faveur des ouvriers des wholesale? Ceux-ci sont payés comme tous les autres, et pour avoir droit au commun *bonus*, ils n'ont qu'à se faire inscrire dans les *distributives* de leurs localités. Ce qu'on leur donnerait sur la production serait pris à leurs collègues acheteurs. Ce dogme nouveau a déjà été combattu, et le peuple anglais paraît d'ailleurs peu disposé à l'adopter.

Avant de quitter le sujet spécial des sociétés coopératives *populaires ou ouvrières* de consommation, on doit constater qu'en dehors même des distributions matérielles de bénéfices, elles ont fait et pourront faire encore beaucoup de bien, en prouvant que leurs souscripteurs ne sont pas des *déshérités*, et qu'ils ont en mains un excellent mécanisme d'économie. Ils peuvent réaliser, non pas, comme on l'a dit, par un vicieux groupement de mots, l'épargne par la dépense, mais bien l'*épargne sur la dépense*.

En même temps, grâce à la vigilance de leurs contrôleurs, ils n'achètent que des subs-

1. A ce sujet, il convient de [illegible] fication réelle.

tances pures de toute *adultération*; ils prennent des leçons d'administration; ils ont des réunions où l'on s'explique parlementairement; ils se débarrassent radicalement de la plaie dévorante du crédit; ils apprennent à se connaître, à distinguer de plus en plus les bons sujets des révoltés et des parasites sociaux; enfin, ils traduisent le mieux possible deux sages devises des équitables pionniers de Rochdale, savoir :

1° *Live and let live* (vivre et laisser vivre), c'est-à-dire ne pas faire aux marchands une guerre meurtrière, mais opérer mieux qu'eux, aux mêmes prix de vente qu'eux.

2° *The objects of the society are the social et intellectual advancement of its members* (Le but de la société est le progrès social et l'avancement intellectuel de ses membres). Il est vrai que c'est le but de toute association petite ou grande, si l'on veut bien y intercaler le mot *material*, qui est le moyen d'atteindre le but supérieur que les pères de la coopération se sont assigné.

Si l'on examine de près les procédés coopératifs, on est conduit à reconnaître que, sauf à Rochdale, leur mise en pratique a été le plus souvent suggérée et inaugurée par des personnes appartenant aux classes instruites, expérimentées, et dévouées aux intérêts populaires. Aussi les anarchistes sont-ils franchement hostiles à la coopération qu'ils considèrent comme une institution « bourgeoise et capitalistique ».

En se plaçant à leur point de vue, on est conduit à leur donner raison, car le succès de la coopération ouvrière a encouragé une autre « couche sociale », celle des employés de l'État, en Angleterre, et même à Paris, où, comparativement, cette entreprise, vers la fin du XIX[e] siècle, n'a encore pris qu'un essor limité.

Il n'est pas possible, ici, d'entrer dans de longs détails sur l'organisation de la coopération bourgeoise, et il faut la prendre en l'état où elle existe, en faisant remarquer seulement que, s'il y a, de nos jours, une distinction à établir entre la bourgeoisie et le peuple, elle est fort peu saisissable, et que ce n'est guère que par abstraction, en faisant la part du degré d'éducation et des mœurs plus ou moins polies, que l'on peut tracer une ligne de démarcation, — encore assez vague, — entre un modeste employé et un ouvrier. Le premier a plus de stabilité et moins d'indépendance que le dernier; il gagne souvent moins et est astreint à plus de frais en ce qui concerne sa tenue extérieure.

Donc, l'exemple des coopérateurs ouvriers devait tenter les serviteurs civils et militaires de l'Etat ; ils ont procédé quelque peu différemment, mais ils ont eu des succès analogues. Plus accoutumés, peut-être, que les auxiliaires de l'industrie à la prévoyance et à l'assurance, ils ont eu le tort de ne pas les imiter en ce qui concerne l'épargne automatique, c'est-à-dire la vente au prix marchand. Pour tout le reste, et particulièrement la vente au comptant, ils n'ont eu qu'à suivre la tradition, sauf qu'ils ont admis quelques parties du public à coopérer avec eux en leur laissant une part spéciale de profits, ce qui rend leur organisation à la fois *distributive* et commerciale.

Ce sont, à Londres, les employés des postes qui ont commencé; leurs débuts ont été pénibles, mais leurs succès très rapides; le personnel des autres administrations publiques n'a pas tardé à les imiter et il en a été de même de celui de la guerre et de la marine. En 1889, leur chiffre d'affaires a déjà dépassé le sixième de celui des coopérateurs ouvriers, et au moins égalé celui de la plus grande maison de commerce européenne : le *Bon marché* de Paris.

L'histoire de ces sociétés, actuellement au nombre de cinq à Londres, est fort intéressante à étudier. Peut-être commence-t-il à s'en établir dans les comtés provinciaux. Celles de la métropole fournissent à la presse locale et étrangère tous les documents nécessaires et la statistique en est soigneusement établie. Avant d'en présenter l'extrait succinct, on doit se rendre compte de leurs traits spéciaux en ce qui concerne la vente et la répartition des profits. Il s'y trouve trois catégories de clients : les actionnaires, d'abord, qui en outre de la réduction des prix, profitent seuls des bénéfices nets; ensuite, les membres à vie qui payent une somme une fois donnée; enfin, les souscripteurs annuels, présentés par les associés, et qui versent une cotisation variant de 5 shillings à 2/6.

Les deux principales sociétés sont :

1° L'Army and Navy cooperative, limited;

2° La Civil service supply association, limited.

Viennent ensuite :

3° Civil service cooperative, limited;

4° Junior Army and Navy stores, limited;

5° New Civil service cooperation, limited.

Les cinq rivalisent à qui donnera le plus de satisfaction à l'acheteur, tant par le bas prix que par la qualité.

Les chiffres agglomérés de leurs opérations pour l'année 1888 indiquent les résultats suivants :

	£
Montant des ventes	[illegible]
Bénéfices bruts 11.67 p. 100	[illegible]
[illegible] p. 100	[illegible]
Bénéfices nets 2.80 p. 100	[illegible]

Ces moyennes demandent à être examinées de près, car en suivant l'ordre ci-dessus, on trouve que le produit net respectif est de 3.52, 2.50, 2.11, 1.34 et 1.71 p. 100.

L'*Army and navy* seule représente près de moitié des ventes totales; elle donne à ses actionnaires cent pour cent, après un large amortissement des immeubles, du matériel et des obligations. Son capital n'est que de £ 60,000, mais elle a des ressources énormes sous forme de dépôts.

On a institué des caisses de prévoyance pour les employés; une dotation annuelle, prise sur les bénéfices, vient s'ajouter aux cotisations du personnel. Des actionnaires philanthropes demandent que la *participation*, qui est temporairement à la mode, comme certains médicaments, vienne favoriser les serviteurs des sociétés; ces gens bien intentionnés ignorent que l'étude de ce procédé est faite et qu'il faut l'examiner de très près avant de prendre un parti.

L'espace manque ici pour entrer dans de plus amples explications sur les sociétés de ce genre; mais ce que l'on vient d'en voir est suffisant pour démontrer l'injustice des gens qui s'élèvent contre une prétendue féodalité, celle des *Grands Magasins* (voy. ce mot), qui, au moyen d'un monopole, accaparerait les affaires et ferait tourner tout travail à son profit exclusif.

La coopération de consommation, dite *distributive*, comprend les comestibles, les liquides, les combustibles, les vêtements, les objets de ménage et d'ameublement; elle peut s'appliquer à tout et n'a devant elle aucun empêchement légal insurmontable. Ce sont les catégories sociales les plus pauvres qui l'ont mise à profit et en ont fait un excellent instrument d'épargne et de moralisation; à ce titre, il convenait de lui réserver une large place dans un dictionnaire d'Économie politique.

On pourrait ajouter, aux exemples qui précèdent, les *sociétés d'alimentation*, dites aussi cuisines populaires, distribuant des mets préparés, que l'on peut emporter ou consommer sur place dans des réfectoires coopératifs. Le meilleur type en a été créé à Grenoble; il a trouvé d'excellents imitateurs en Belgique et ailleurs.

Avant de passer à une autre branche de la coopération, il est nécessaire de dire un mot du principal obstacle que les sociétés rencontrent dès leurs débuts et surtout lorsque leur prospérité s'affirme. Bien entendu, les adhérents ont quelque mérite à renoncer à vivre sur le crédit, bien que celui-ci les tue. Ils ont encore besoin de s'armer de persévérance et de savoir se soumettre aux administrateurs qu'ils ont choisis. Ces contingents sont ceux qui constituent les victoires sur soi-même; on les a réalisées et cela n'a pas été sans gloire. Le plus pénible ensuite est la guerre acharnée que les marchands déclarent à cette concurrence qu'ils exècrent et s'efforcent de diffamer. A ce point de vue, l'habitude de vendre au prix marchand, comme le font les *distributives* ouvrières, est excellente; elles sèment pour ainsi dire en commun, et récoltent en proportion de leur apport.

Mais les coopérateurs bourgeois des services civils et militaires, non seulement sortent de leur propre cercle en vendant à des souscripteurs extérieurs, mais encore tirent la quintessence des prix, joignent la qualité, la mesure et le poids vrais au bon marché réel, et n'accordent à la domesticité pillarde aucune remise corruptrice. Tout cela est trop simple, trop honnête et par conséquent intolérable! Les détaillants ont donc formé une ligue et déployé une activité dévorante pour obtenir du Parlement un protectionnisme *sui generis*, interdisant la coopération aux employés de l'Etat. Gouvernement et Chambre se sont conduits de la façon la plus correcte et ont refusé de persécuter les adversaires de la boutique. Les assaillants ne désarment pas et recherchent d'autres moyens d'action; mais le plus souvent leur but est dépassé et c'est du côté des coopérateurs que se porte alors la faveur du public.

4. Sociétés coopératives de production.

Lorsqu'on a défini sommairement les sociétés coopératives de consommation, on peut être logiquement enclin à considérer comme faciles à créer et à conduire à bonne fin les sociétés de production, soit industrielles, soit agricoles. C'est malheureusement l'envers de la vérité et un examen attentif du passé et du présent de ces sociétés n'autorise nullement à compter beaucoup, pour elles, sur un brillant avenir.

En France, la loi de 1867, déjà citée ici, et réglant l'état des sociétés à capital et à personnel variables, les visait spécialement, car on ne connaissait guère qu'elles et l'on n'avait étudié jusque-là ni les *distributives* anglaises ni les banques populaires allemandes. On ne se souvenait que des tentatives éphémères de 1848, et l'on attribuait les échecs de celles-ci aux événements politiques bien plus qu'aux fautes des fondateurs des sociétés. En conséquence, on considérait comme utile de faire de nouvelles expériences; et elles furent faites. L'enseignement, sous la troisième république, semble aussi complet, aussi démonstratif que

possible; mais c'est dans un sens négatif. De 1878 à 1889, il s'est fondé à Paris et ailleurs un très grand nombre de sociétés coopératives de production; on leur a prodigué les commandes officielles, presque toujours sans concurrence; et les faveurs dont elles ont été l'objet n'ont servi qu'à fortifier chez elles l'idée que la « Société », représentée par l'État et par la ville, avait pour devoir de les faire vivre et prospérer. Il n'y a pas d'exagération ni d'outrage à les représenter comme visant à la position de « sociétés entretenues ». Le conseil municipal de Paris, avec une légèreté criminelle, a dilapidé entre leurs mains, sous forme de prêts, une somme considérable, léguée par Benjamin Rampal; et de ce dépôt sacré d'un million, on retrouve à peine quelques bribes éparses qu'on ne peut plus prêter. La nécessité de reconstituer le capital s'impose aux édiles qui l'ont follement dissipé au profit d'une popularité de bas aloi. La plupart des sociétés ont végété à l'aide de ces prêts considérés par elles comme des subventions; leurs membres ont fait peu d'efforts pour accroître le fonds commun et graduellement, malgré le travail qu'on leur donnait à un taux exceptionnellement rémunérateur, elles ont liquidé, soit par simple abandon irrégulier de l'entreprise, soit par arrangement amiable, soit enfin par faillite; et les sociétaires n'ont pas paru se faire une idée nette de la responsabilité qui leur incombait.

Il ne faut ni s'étonner ni se plaindre; on a recueilli ce qu'on avait semé. Il existe, il est vrai, quelques exceptions honorables et même brillantes; mais elles ne font que confirmer la règle. Celle-ci est fort simple : nul homme au monde ne fait bien que ce qu'il a appris. Il est entendu que tout simple soldat a le droit de devenir général, tout diacre, cardinal et tout ouvrier, chef d'usine; mais c'est à la condition d'avoir passé par un stage plus ou moins long; semblablement, l'écolier ne se transforme en professeur qu'après avoir fait ses classes.

De même qu'en décrétant le suffrage universel, on a admis, *a priori*, le discernement politique chez tous les hommes, de même, ici, on a cru qu'une association de travailleurs manuels saurait créer, diriger et administrer des entreprises industrielles plus ou moins compliquées, et que tel citoyen, connaissant mieux que personne le maniement de la lime et du rabot, pourrait remplir les fonctions d'ingénieur ou simplement de chef de maison. Rien n'était plus faux; la démonstration est complète. Tout a manqué aux associations ouvrières, sauf un concours, trop souvent débilitant, des pouvoirs dirigeants, ainsi que les sympathies qui éclosent, plus facilement qu'on ne l'admet, dans les cœurs bien nés, pour ceux qui n'ont pu fixer les faveurs de la fortune.

On sait qu'à toute entreprise il faut l'unité de dessein et d'action; si l'autorité s'éparpille, le désordre et la ruine suivent inévitablement. Or, dans les sociétés coopératives de production, on a cru pouvoir faire de la démocratie plus ou moins socialiste. On a abusé du principe électif, révoqué fréquemment les gérants, mal apprécié et insuffisamment rétribué les comptables. On s'est immiscé sans cesse dans les rapports de l'exécutif avec la clientèle; on a regardé de travers le directeur qu'on avait choisi, suspecté sa probité, chicané ses frais de représentation, incriminé son absence de l'établi et transformé en crimes ses insuccès.

Les associés se sont considérés tous comme patrons, ayant des droits égaux, ce qui est réel; mais tous ont voulu plus ou moins régner et gouverner et s'ériger, en quelque mesure, en pouvoirs personnels. N'imaginant pas que toute association, — même la conjugale, — exige des concessions incessantes et réciproques, des efforts communs vers un but unique, ils n'ont presque jamais compris que la vie d'un vrai chef de maison, surtout à l'origine, est faite de prévoyance, d'économie, de sacrifices présents en vue de l'avenir, de soucis, de privation de loisirs, de recherches assidues de procédés nouveaux et d'une perpétuelle tension d'esprit. Il faut avoir passé par là pour le savoir. Les ouvriers coopérateurs-producteurs, en général, ont cru au contraire pouvoir en prendre à leur aise, ne travailler qu'à leurs heures, exiger le salaire le plus élevé, et ne songer au dividende futur que comme à une sorte de revenant bon, devant se constituer tout seul.

Telles sont les observations qui ont été faites dans les cas les plus nombreux; quant aux associés plus sages et plus laborieux, fatigués de l'état de lutte stérile entretenu par leurs confrères, ils ont le plus souvent quitté l'association, soit pour s'établir seuls, soit pour rentrer sous le régime patronal ordinaire.

Il est reconnu toutefois que plusieurs sociétés coopératives de production ont prospéré. Le compte en est bien vite fait, et lorsqu'on examine leur fonctionnement, on s'aperçoit que les ouvriers-patrons qui les composent sont une élite de travailleurs sérieux, se recrutant par une cooptation sévère, après une période d'épreuve, et employant des auxiliaires simplement salariés comme le premier entrepreneur venu.

Les déceptions, en dix ans, ont été si nombreuses que le parti de la coopération productive a vu ses rangs s'éclaircir de jour en jour au profit de deux autres, à systèmes très différent. D'une part, on est allé vers le collectivisme qui est une sorte de régularisation de l'anarchie, aboutissant, — si l'ordre s'y pouvait établir, — au plus révoltant despotisme; d'autre part, on a été de plus en plus attiré vers la *participation*, prêchée par des apôtres désintéressés, épris de paix sociale, mais qui méconnaissent obstinément la nature du salaire, l'obscurcissent de dangereux malentendus, et tendent à accréditer l'idée *que l'ouvrier ne reçoit pas le produit intégral de son travail*.

La direction de ce qu'on appelle le « mouvement social » revient ainsi à deux sectes, l'une violente, l'autre rêveuse; il semble impossible à tout esprit équilibré de choisir l'une ou l'autre, et si le *statu quo* est imparfait comme toutes les choses humaines, s'il n'implique que le progrès enfanté par la lente évolution des mœurs, Il a du moins pour lui l'énorme avantage de ne pas susciter de commotions ruineuses et de laisser la tranquillité à tous les intéressés.

On doit d'ailleurs ajouter que le dernier mot n'est pas dit sur l'avenir des sociétés de production; le chemin le plus long pourra peut-être les rapprocher du but, et puisque certaines tentatives ont été couronnées de succès, l'étude de leurs procédés pourra sans doute en éclairer d'autres. Il a été dit, assez judicieusement, que l'industrie était monarchique. Cela n'a aucune signification politique et l'on entend par là qu'elle implique la concentration du pouvoir et l'unité d'action. Mais les plus vieilles constitutions monarchiques, après diverses phases, ont pu devenir libérales tout en permettant de maintenir l'ordre public et de pratiquer certaines vertus républicaines. Il s'agit seulement d'avancer par étapes et de ne pas se croire arrivé trop tôt.

Le Royaume-Uni, par exemple, a affirmé la force coopérative par ses sociétés de *distribution* ouvrières et bourgeoises; il est arrivé ensuite qu'on a pu produire plus ou moins avantageusement la farine, le pain, la confiserie, la pâtisserie, certains tissus, des chaussures, des objets de caoutchouc, etc. Il faut en féliciter les coopérateurs..... lorsqu'ils réussissent, sans croire pour cela qu'on a trouvé une sorte d'*omnium* permettant de socialiser ou de « coopératiser » tout ce qui existe. Là, aussi, on s'est un peu enivré de socialisme indéterminé; on s'est hâté de conclure de la partie au tout, et l'on a été jusqu'à vouloir faire décréter par les congrès l'emploi du *bonus* à des entreprises coopératives de production; on a insisté avec ardeur pour que les ouvriers des fabriques de ce genre, en activité, reçussent des parts de bénéfices, créées exprès pour eux aux dépens des autres. Des orateurs éloquents et convaincus ont répété à satiété qu'on était injuste envers le travailleur s'il ne recevait que le prix convenu à l'heure, à la journée ou à forfait; et l'on a donné de rudes assauts au bon sens britannique. Celui-ci ne paraît pas encore disposé à capituler devant le socialisme mystique; il agit correctement, sans trop systématiser les exceptions et, en attendant, produit coopérativement tout ce qu'il peut pour les *stores* des *distributives*. Ainsi, en 1886, on comptait 66 sociétés de fabrication comprenant 21,845 membres.

	£
Le capital des actions était de	[illegible]
Celui des dépôts de	[illegible]
On avait vendu pour	[illegible]
Gagné	[illegible]
Réparti au capital	[illegible]
Réparti aux acheteurs	[illegible]
Réparti aux ouvriers (profit sharing)	[illegible]

Examinés de près, ces chiffres perdent beaucoup de leur intérêt. Les groupes d'ouvriers oscillent entre 8 et 4,036 membres; on ne parle pas des pertes; les profits sont parfois nuls; ils varient de 0,70 p. 100 à 10,68 et donnent une moyenne de 4.08.

On sait qu'en France Roubaix a obtenu des résultats magnifiques avec sa boulangerie; il en a été de même d'Angoulême et de beaucoup d'autres localités petites ou grandes; ces succès peuvent, sous certaines réserves, être portés au crédit de la coopération dite de production.

De là à généraliser le système il y a loin; en effet, rien n'est plus facile que de se procurer un boulanger, de l'outiller, de lui fournir la farine et de faire profiter un groupe des bénéfices de cette fabrication. Mais cela ne permet pas de conclure en faveur de l'atelier collectif associé pour des industries compliquées; et les avantages certains, obtenus dans les sociétés de consommation, restent au moins problématiques en ce qui concerne l'industrie générale.

5. Sociétés coopératives de commerce et d'approvisionnement.

Que dire des magasins communs ayant pour destination des approvisionnements divers de matières premières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture Ils semblent rentrer dans la catégorie des sociétés de distribution ou de consommation et n'innovent pas d'une façon qui les en distingue beaucoup. Toutefois, en France, une législation prépa-

rée surtout pour les ouvriers urbains, — celle du 21 mars 1884 sur les chambres syndicales, — est venue leur donner une impulsion inattendue du côté rural. En effet, pendant que dans les villes, et surtout à Paris, Lyon et Marseille, les travailleurs manuels, trop souvent opprimés par une minorité turbulente, laissaient leurs syndicats dégénérer en foyers révolutionnaires où l'on fomentait des grèves inopportunes, les cultivateurs, acceptant les conseils des principaux propriétaires résidents, se groupaient en associations spéciales pour l'achat et la distribution entre eux des engrais, des semences, des machines, et faisaient d'excellente besogne pratique, exempte de toute étiquette politique et socialiste.

Sans rien exagérer, il est permis de voir là un phénomène économique considérable pouvant être porté au crédit de la coopération. Ces sociétés ont été promptement au nombre de plusieurs centaines; le XIXe siècle ne s'achèvera probablement pas sans qu'on en compte plusieurs milliers, au grand bénéfice du personnel agricole. Il n'est pas inutile de faire ressortir ici la cause principale de ce succès. Selon toutes les apparences, il est dû à la confiance qu'ont inspirée aux campagnards les propriétaires dirigeants, et à l'intelligente solidarité d'intérêts que ceux-ci ont su établir entre eux et leurs modestes voisins. Là, il n'a été nulle part question de réformer la société ou de réviser la constitution; on s'est borné à organiser l'aide mutuelle en prenant de sages précautions contre l'abus de confiance. Au lieu de récriminer contre les « bourgeois », on a trouvé bon d'accepter leur impulsion et leurs procédés; on s'est donc élevé en se rapprochant d'eux au lieu de les abaisser eux-mêmes, comme l'exige la démocratie démagogique. Et, chose remarquable, la législation, en cette circonstance, n'a rien créé d'artificiel. Malgré ses imperfections et les abus auxquels elle a pu donner lieu, elle a *laissé faire* et profité au droit commun. Si elle appelle des réformes, celles-ci seront faciles et consisteront dans la disparition de certains privilèges octroyés aux syndicats des villes, qui ont pu servir à l'oppression de la majorité par un petit nombre d'agitateurs de profession. Les chambres syndicales, — à cette réserve près, — semblent indiquées, conjointement avec les sociétés de secours mutuels, pour organiser la prévoyance sous toutes ses formes et, dans ce cadre, la coopération, bien étudiée, peut tenir un rang important.

L'Italie, déjà, y a songé et, par certaines prescriptions légales, a encouragé, dans une large mesure, la mutualité, dont la supériorité sur l'assistance n'a pas besoin d'être démontrée.

Voilà pour ce qui concerne l'achat en commun. Il peut en être de même de la vente et, comme on l'a exposé précédemment, de la production élémentaire (meunerie, boulangerie, boucherie, denrées, etc.). Ces procédés ne sont d'ailleurs pas nouveaux, et il faut remonter loin dans l'histoire de l'agriculture pour trouver l'origine des *fruitières* des vallées alpestres, où les pasteurs locaux apportent leur lait et font fabriquer en commun des fromages dont le produit net leur est réparti ensuite dans la proportion qui revient à chacun. Ces fruitières, véritables sociétés coopératives « avant la lettre », existent en grand nombre dans les montagnes de la Suisse, dans le Jura, en Savoie, en Dauphiné et dans les Pyrénées.

Dans l'ouest de la France, notamment dans l'île de Ré, on trouve aussi des sociétés pour la vente du vin et de l'eau-de-vie des producteurs locaux. Ces groupes de cultivateurs n'ont jamais mené grand bruit ni affecté de prétentions sociales ; mais quand on les voit de près, on est obligé d'admirer leur caractère laborieux, pacifique et sincèrement fraternel. Un de leurs membres est-il arrêté par la maladie en temps de récoltes ou de vendanges, tous se rendent à son champ ou à sa vigne et travaillent pour lui ; sachant qu'à l'occasion il déploiera joyeusement, pour chacun d'eux, un dévouement égal. Mais tout cela se faisait bien avant que le mot coopération eût acquis une signification plus ou moins « sociale ».

En Allemagne, on comptait ainsi, en 1886, environ 70 sociétés de vente, sur lesquelles peu de détails ont été fournis. Ce pays a fait, en coopération, de très grands progrès, mais c'est sous une autre forme, et il mérite un examen séparé de ses institutions populaires.

6. Sociétés coopératives de crédit mutuel.

Si, dans l'empire germanique, le socialisme a gagné beaucoup de terrain, on est en droit d'en faire remonter la responsabilité beaucoup plus haut qu'à la petite presse et qu'à l'ensemble des politiciens « avancés ». On peut dire que, dans les sphères gouvernementales, sous prétexte d'enrayer le « mouvement social » en le dirigeant, on a égaré le jugement public, accrédité fortement le dogme *étatiste* et créé un double courant de protection en faveur des ouvriers d'une part, des propriétaires du sol et des industriels de l'autre. Il y a là une prétention chimérique au rôle de providence. Le chef suprême du pays et ses conseillers s'apercevront

tôt ou tard, à leurs dépens et à ceux de leurs peuples, que l'équilibre des intérêts, à l'intérieur ni à l'extérieur, ne saurait longtemps reposer sur les volontés et les caprices de quelques particuliers, si puissants soient-ils.

Heureusement pour les allemands, il s'est trouvé parmi eux un homme supérieur, Schulze-Delitzsch, qui a appliqué, avec un succès extraordinaire, un modeste remède a de grands maux. Au moyen de la coopération, employée de la façon la plus ingénieuse, il a réussi jusqu'à présent à ouvrir les yeux de ses compatriotes sur les bienfaits du capital et sur les dangers des doctrines de Karl Marx, de Lassalle et de Bismarck. Schulze-Delitzsch est mort en pleine gloire pacifique; son œuvre, savamment organisée, lui a survécu et l'on peut affirmer, sans aucune exagération, que non seulement dans son propre pays, mais dans les empires et royaumes voisins, la foi dans le crédit mutuel, représenté par les banques populaires ou coopératives, a pris possession de dix ou quinze millions d'âmes. Rien de plus extraordinaire ne s'était vu, peut-être, depuis les irrésistibles courants d'opinion qui ont fondé les grands cultes et, à l'époque contemporaine, on ne peut y comparer que le légitime engouement coopératif enfanté dans le Royaume Uni par le succès des Equitables pionniers de Rochdale.

Et ce qui démontre le degré extraordinaire de précaution et de prévoyance de Schulze-Delitzsch (voy. ce mot), c'est qu'en utilisant le crédit par la solidarité au moyen de l'agglomération des plus petites ressources, il ne méconnaissait nullement les dangers qu'entraîne l'usage de cet agent économique, et le proscrivait rigoureusement des sociétés coopératives de consommation (*consumverein*, associations de consommations) dont le développement ne lui semblait pas moins utile que celui de ses *vorschussverein* (associations de crédit). En un mot, il tenait à ce qu'on s'appuyât sur les capitaux réalisés et non sur ceux d'un avenir inconnu, ce qui donnait à sa théorie toute la solidité désirable.

A la fin de 1887, l'Allemagne comptait environ 5,000 sociétés d'un caractère coopératif, c'est-à-dire, selon l'intention de leur grand initiateur, basées sur l'action individuelle, sur l'épargne mutualisée, sur le *self help* dégagé de toute intervention officielle, et où la soumission aux lois se balançait avec un sentiment très net de l'indépendance personnelle et collective. Ces sociétés groupaient, en chiffres ronds, deux millions de membres participants; leur mouvement de capitaux s'élevait à trois milliards de marks (le mark = Fr. 1,25), leur capital propre à 300,000,000 de marks, réserves comprises, leurs fonds en dépôts à 500,000,000 de marks. Toutes les sociétés, à beaucoup près, n'envoyaient pas leurs bilans au syndicat central, mais on se rapprochait graduellement de ce *desideratum*, permettant chaque année d'établir en congrès une statistique instructive.

A la date susdite, 886 banques populaires seulement, — sur plus de deux mille, — avaient fourni leurs comptes rendus; elles groupaient 456,275 associés, ayant réalisé un total de transactions de 1,601,857,197 marks, ce qui donnait, par société, 1,807,965 marks et par membre, 3,510. Elles disposaient de 135,000,000 sous forme d'actions et de réserves et de 427,000,000 en capitaux déposés à divers titres. Leurs frais généraux s'étaient élevés à 6,000,000 marks, leurs pertes à 800,000 marks, leurs bénéfices nets à 6,014,128 marks.

Ce dernier résultat a beaucoup moins d'importance en lui-même (4,45 p. 100 sur les actions) qu'au point de vue moral, c'est-à-dire au point de vue de la mutualité, de la prévoyance et de la libre initiative des citoyens. Les banques populaires reçoivent en compte courant les fonds de leurs adhérents, les utilisent dans leur propre cercle d'activité sans les compromettre, et tiennent lieu de caisses d'épargne; ce qui, en restreignant l'importance de la dette flottante nationale, ôte partiellement aux gouvernants la tentation de se livrer à leur habituelle prodigalité.

Le fonctionnement de ces banques repose, en réalité, sur le prêt mutuel; il est simple et ingénieux à la fois. Les sociétaires se recrutent par cooptation; ils exigent de leurs collègues des garanties de premier ordre, savoir : d'abord l'honnêteté reconnue et les habitudes laborieuses; ensuite une preuve de richesse, — on ne prête qu'aux riches, — sous forme d'une épargne minime, représentant une action de 50 marks ou la promesse cautionnée d'en faire l'acquisition à bref délai. Ces premières formalités accomplies, un compte est ouvert au sociétaire; il est à la fois prêteur et emprunteur. Les prêts ont une durée de trois mois au plus, sauf renouvellements, ce qui est le cas le plus fréquent lorsqu'il s'agit de cultivateurs. Si l'on ne peut offrir en actions, valeurs, billets ou hypothèques, de gages proportionnés à la somme dont on a besoin, on demande, à charge de réciprocité, la garantie solidaire d'un ou de plusieurs associés, ce qui implique un haut degré d'estime et de confiance les uns dans les autres et, par conséquent, l'exclusion des mauvais sujets. En effet, ce ne sont pas de simples promesses qu'accordent les garants; c'est leur épargne réelle qu'ils aliènent temporai-

rement et qu'ils perdent si le discernement leur a fait défaut. De même, tous les membres de la société sont responsables vis-à-vis des tiers des engagements communs; de telle sorte que le public n'hésite pas à placer ses fonds dans des caisses populaires où on lui tient compte d'un intérêt suffisant, inférieur toutefois à celui que payent les emprunteurs. Cette solidarité absolue est critiquée et le législateur se prépare à autoriser sa limitation facultative, telle que certains pays l'ont établie.

L'impulsion acquise n'en souffrira probablement pas. C'est la différence entre les deux taux qui produit le bénéfice d'inventaire à partager en fin d'exercice. L'actionnaire ne peut, en aucun cas, se plaindre d'être exploité par ses pareils; ce qu'il dépense en supplément d'intérêts, il le recouvre proportionnellement à l'étendue des services qu'il a réclamés. Il reconnaît ainsi que le capital n'est tyrannique que par son absence et, qu'au lieu de le maudire, il faut l'attirer et en conquérir sa part; ce qui peut rarement se faire sans peine ni privations, ou, tout au moins, sans ajournement de certaines jouissances.

Tel est surtout, il faut le déclarer, le vrai trait de génie de Schulze-Delitzsch et la meilleure pierre qu'il ait déposée dans le jardin du socialisme. Quant aux motifs à l'occasion desquels on réclame le concours des banques, leur énumération est aisée. Ils concernent également les ouvriers, les artisans des villes, les petits commerçants, le personnel agricole, celui des transports terrestres et fluviaux. Rien n'est plus intéressant que de voir les catégories sociales qui font appel au crédit mutuel populaire. La statistique en est fréquemment relevée; elle contredit et condamne hautement ceux qui s'efforcent de reconstituer sur le papier des classes ou des castes, afin de régner au moyen de la division et des haines.

Donc, on emprunte pour un achat de matières afin d'exécuter une commande; pour attendre une rentrée sans avoir à subir un escompte onéreux; pour acquitter un loyer partiellement en retard, afin d'éviter le recours au Mont de Piété; pour faire face à une circonstance exceptionnelle telle que naissance, mariage, décès. L'agriculteur se sert de ce crédit pour éviter de tomber dans les pièges de l'usure, acheter des outils, des engrais, du bétail, achever de payer un fermage sans précipiter une réalisation de récolte, etc., etc.

Les exemples de ce genre peuvent être indéfiniment multipliés; les services rendus sont incontestables; en même temps ils sont fortement contrôlés par ceux qui les rendent et différents de ceux que prétendent imposer les amateurs de crédit gratuit ou de droit au bien d'autrui, constituant le fonds de la doctrine socialiste et protectionniste.

L'œuvre de Schulze-Delitzsch a été inaugurée en 1859 après des efforts héroïques du fondateur, sous forme de publications, cours et conférences. Il n'y eut, la première année, que 80 sociétés, 18,676 associés, un million de thalers de capitaux et environ quatre millions de thalers d'affaires. Trente ans plus tard, les opérations se sont totalisées par milliards de marks, et l'épreuve du temps a montré la profondeur des vues de l'économiste allemand, ainsi que la possibilité d'adaptation de ses procédés aux autres peuples.

En France, cependant, le crédit mutuel n'a jamais poussé de profondes racines; essayé maintes fois, il a donné lieu à des échecs, à des déceptions lamentables. Il existe cependant, sur quelques points écartés les uns des autres, et dans des proportions presque infinitésimales. Son culte est entretenu par quelques personnes charitables, dont les services sont gratuits. Un congrès spécial, réuni laborieusement à Marseille en 1889, a montré que, jusqu'à nouvel ordre, il n'y avait à admirer que le zèle des coopérateurs en chef.

Il en est tout autrement de l'Italie, où les sociétés de prêts mutuels ont pris une importance considérable sous l'impulsion de MM. L. Luzzatti, Manfredi, Wollenborg, Viganò, etc.

En Autriche-Hongrie, les résultats obtenus sont considérables, tant en matière de crédit populaire que de coopération sous diverses autres formes.

En Belgique, succès tranquille mais durable. Grande et honorable persévérance du promoteur, M. Léon d'Andrimont, aidé et continué par MM. Micha, Delisse, etc., etc.

En Russie, lors de l'émancipation des paysans, on se mit à fonder des banques populaires sous la tutelle et avec l'assistance limitée des autorités locales. C'est une imitation *sui generis* des sociétés allemandes, mêlée d'une somme d'intervention officielle, expliquée par les circonstances et par le milieu. Fondées pour venir en aide aux petits cultivateurs, devenus récemment possesseurs du sol et dépourvus à la fois d'expérience et de moyens d'action, ces institutions ont atteint le but qu'on leur avait assigné.

Dans ce même pays, les associations populaires, sous le nom d'*Artels* (voy. ce mot), sont très répandues et représentent des formes variées de coopération.

On a vu que les sociétés coopératives alle-

mandes ne se bornaient pas au crédit mutuel. Dans les branches de production, commerce, agriculture, construction et distribution, — cette dernière est la plus importante, — les renseignements statistiques sont assez incomplets[1]. La consommation donne d'assez beaux bénéfices; elle fait cependant un peu trop usage du crédit. Quant à la production, ses principaux contingents se composent, comme en France, de laiteries ou fruitières. Un écrivain italien, M. Ugo Rabbeno, a publié sur ces sociétés des détails intéressants.

7. Caisses de prêt (Darlehnskassen).

Il conviendrait peut-être ici, de peur d'être accusé d'omission, de parler *in extenso* de caisses de prêt très répandues en Allemagne sous le nom de leur fondateur défunt, M. Raiffeisen. Mais il faut d'abord se demander si la qualification de coopérative peut valablement leur être appliquée. L'affirmative est admissible dans l'acception ancienne du mot, mais non peut-être dans la nouvelle. Ces *Darlehnskassen*, établies chacune dans le périmètre distinct des communes, ont la prétention de réaliser le crédit agricole; elles le font en tout petit, avec une louable prudence et dans des conditions de remboursement commodes dans des circonstances normales, mais dangereuses en cas de grandes crises. Ces caisses de prêt n'ont pas de capital propre, c'est-à-dire pas d'actions; elles peuvent toutefois, à la longue, constituer une réserve; mais celle-ci n'est pas appropriable, et si elle devenait importante, elle ferait un peu penser au collectivisme.

Les *Darlehnskassen* ne font pas de bénéfices, ou plutôt n'en recherchent pas et, par conséquent, n'ont pas de répartitions à faire.

Leur fonctionnement est particulièrement original. Admettant, non sans restrictions, que leurs membres *coopèrent*, on peut dire que les plus nombreux sont passifs et bénéficiaires, et les autres actifs, désintéressés, chargés gratuitement de tout le travail et de tous les risques. Dans le cercle communal, on s'inscrit comme membre de la société; si l'on est admis, on devient emprunteur ou *garant*. En fait, il s'agit d'une aide philanthropique et particulièrement chrétienne, ce qui implique de bonnes œuvres et en même temps, parfois, la conquête d'une influence légitime dont on peut, éventuellement, tirer un parti politique. Le gouvernement allemand a compris qu'il y avait là un élément conservateur bon à s'attacher et il a accordé, à diverses reprises, des subventions aux *Darlehnskassen*, sous prétexte d'encouragements à l'agriculture. Les administrations provinciales ont alors, à leur tour, manifesté leur générosité à ces groupes agréables au pouvoir central.

Quant aux prêts, comment se font-ils? Tous les adhérents sont solidarisés; c'est-à-dire que les riches sont virtuellement garants de toutes les pertes. Ce sont eux qui empruntent à des conditions avantageuses les fonds nécessaires et qui consentent les prêts à leurs collègues besoigneux. Si ces derniers trahissaient leur confiance, la société entière serait responsable; mais naturellement, on s'adresserait tout d'abord aux associés présentant une surface suffisante, et ceux-ci devraient s'exécuter. Quant à leur propre recours, il pourrait difficilement obtenir une sanction. Ces dirigeants forment, ce qui est juste, le bureau de la société, et aucune opération n'est possible sans leur consentement. Ils sont conduits ainsi à limiter étroitement l'étendue des affaires, et ils seraient insensés d'agir autrement. Il ne faut donc ni les blâmer ni les porter aux nues, comme des philanthropes mystiques l'ont fait avec une exagération qui a obligé des publicistes indépendants à scruter d'un peu près leur organisation. On accomplit la des œuvres pies en imitant, de très loin, par des moyens spéciaux, les banques Schulze-Delitzsch, auxquelles de maladroits amis comparent les *Darlehnskassen*. Or, en 1888, époque considérée comme prospère pour ces institutions, un observateur sympathique et impartial ayant entendu dire qu'il existait un millier de ces caisses, n'en trouva que 245, réparties dans 15 provinces; elles comptaient 24,466 membres, parmi lesquels il avait été réparti des prêts s'élevant à 3,508,577 marks. C'est tout simplement le microcosme comparé au macrocosme!

Sans les exagérations laudatives, on pourrait passer sous silence ce type de société *sui generis* et qui ne relève que fort indirectement de l'Économie politique. Quant à la charité, si elle est exempte d'immixtion officielle, on peut lui témoigner la sympathie qu'elle mérite. A ce titre on ne saurait faire que l'éloge de la modeste entreprise d'un homme de bien, M. Léone Wollenborg, qui, s'inspirant du système Raiffeisen, a créé en Vénétie des caisses de prêts bien conduites et rendant mille services à des cultivateurs réellement misérables des communes de son pays.

8. Sociétés coopératives de construction.

La coopération productive, nous l'avons vu, a subi bien des revers, et sans être enclin, à son égard, au dénigrement systématique,

1. *Op. cit.* [illegible]

on a pu dire qu'elle n'avait pas le vent dans ses voiles. Certaines tendances d'esprit ont conduit à prétendre l'adapter à tout et à tenter de ranimer sans cesse ses cendres refroidies. Quelques exceptions heureuses peuvent, à la rigueur, justifier cette illusion; mais le présent examen ne saurait être ni optimiste, ni pessimiste; il n'a égard qu'à la nature des choses et aux facultés de l'homme vivant en société.

Ne pouvant faire ici un traité de coopération, on a dû se borner à retracer les lignes principales du système. Il en est une dernière qui, par son importance, doit encore appeler l'attention : celle qui s'attache spécialement à l'ensemble des travaux de bâtiment.

Il y a eu, à Paris, à Berlin et ailleurs, des sociétés coopératives de maçons et de divers corps contribuant à la construction des immeubles. Dans la capitale allemande, en particulier, certaines d'entre elles, allant jusqu'à se charger de l'entreprise totale, paraissent avoir eu un certain degré de facile prospérité, tenant évidemment à la demande excessive de maisons. Il a été remarqué, cependant, que le Syndicat central des sociétés coopératives germaniques, dans ses beaux comptes rendus annuels, s'est borné presque toujours à mentionner leur nombre, sans détails ni indication de progrès accomplis, comme il ne manque jamais de le faire pour les banques et pour les *consumverein*. Ce silence implique, il n'en faut pas douter, la crainte d'avoir à causer des déceptions.

Il a été cependant publié d'excellents ouvrages sur la construction de maisons ouvrières, et il est naturel de penser que cette mission pouvait appartenir à une fédération de la main-d'œuvre. Cela pourra venir; mais jusqu'à nouvel ordre, on ne peut voir là qu'un *desideratum* tout intéressant. Nul ne conteste, en effet que ce serait chose admirable et éminemment moralisatrice que de mettre les plus modestes ménages en possession d'un domicile à eux. En attendant, c'est la philanthropie seule qui se donne carrière (V. Logements ouvriers). Dans ce sens, l'Exposition de 1889 a révélé de fort belles institutions *pour les ouvriers*, mais non *par les ouvriers*, et la coopération n'y est pour rien de sérieux. C'est peut-être dommage, car il existe des sociétés de consommation donnant d'assez beaux bénéfices, pour qu'avec beaucoup de persévérance et de volonté leurs adhérents puissent, dans bien des cas, fonder le patrimoine de leur famille sur une modeste habitation. M. Vansittart Neale disait un jour sans trop exagérer, qu'en consommant, ses disciples, les ouvriers du nord de l'Angleterre, pouvaient *eat themselves in to their houses, instead of eating themselves out of them as some richer folks have done* (se doter de leurs maisons en mangeant, au lieu de manger leurs maisons comme de plus riches qu'eux l'ont fait).

Mais si, comme on peut l'admettre, la coopération se pratique surtout par l'épargne accumulée, on la trouve active et puissante sous une forme qui a beaucoup de succès dans le Royaume-Uni, dans ses dépendances et dans l'Amérique du Nord. Il s'agit ici des *Building societies* dont, en Angleterre, le *Registrar general* donne chaque année l'imposante statistique.

Ces sociétés se fondent généralement par actions de une à dix livres sterling; elles sont accessibles à toutes les bourses et font des affaires analogues, dans une certaine proportion, à celles du Crédit Foncier de France. Ce sont en effet, des banques foncières qui drainent la petite épargne, l'emploient en prêts hypothécaires et lui offrent ainsi, avec beaucoup de sécurité, des placements avantageux. Nonobstant la législation compliquée du Royaume-Uni, elles inspirent et propagent le goût du peuple pour la propriété et en facilitent beaucoup l'acquisition.

On peut devenir actionnaire au moyen d'un petit versement mensuel; on paye un léger droit d'entrée, et la société recevant des dépôts à divers termes, est pour sa clientèle une sorte de banque et de caisse d'épargne comme dans la coopération distributive. Les sociétés sont *permanent* ou *terminating*; l'*Act* de 1874 qui fixe leurs conditions d'existence établit les limites dans lesquelles elles peuvent emprunter. Les dépôts leur viennent en abondance; elles prennent les précautions nécessaires pour que des demandes nombreuses et subites de remboursements ne puissent les mettre en péril.

A la fin de décembre 1887, il existait dans les Trois Royaumes (Angleterre, Ecosse et Irlande), 2,404 *Building societies*, dont 2,197 avaient fourni un compte rendu plus ou moins complet; 1,972 faisaient connaître le nombre de leurs membres (605,421); 2,189 avaient reçu dans l'année £ 21,141,077; 2,197 déclaraient devoir :

	£
A leurs actionnaires	[illegible]
A leurs déposants	[illegible]
1,611 avaient gagné	[illegible]
12 avaient perdu	[illegible]
Le total représenté par des hypothèques et autres garanties était de	[illegible]
Plus en fonds publics et espèces	[illegible]

Voici donc une somme de 1 millard 345 millions de francs d'économies, provenant de la population la moins riche, qui s'est groupée en dehors de l'action officielle et

dont les détenteurs administrent plus ou moins directement leur fortune collective. C'est certainement un personnel d'élite, sur lequel le collectivisme aurait difficilement prise.

Si, à ce chiffre, on ajoute les fonds des sociétés coopératives de consommation et de production, ceux des *Trade Unions*, des *Friendly societies*, des *Loan societies*, etc., on doit aisément arriver à un total de £80,000,000, soit deux millards de francs, ce qui oblige à prendre la coopération au sérieux.

Grâce aux *Building societies*, dans la seule ville de Leeds, en 25 ans, les ouvriers ont accumulé plus de 25 millions de francs; la *Permanent building society* de cette ville compte 1 710 membres propriétaires, dont 420 possèdent une maison, les autres deux et davantage, jusqu'à huit. En dehors des 9,348 maisons appartenant aux associés actuels, 12,000 à 13,000 autres sont la propriété d'anciens membres.

L'Irlande, si pauvre, rivalise presque avec l'Écosse. Sans abuser de l'emploi des mots [illegible], on peut trouver quelque chose [illegible] d'ingénieux et de touchant à la fois dans une combinaison qui fait, par exemple, de l'ouvrier un prêteur bien nanti tant que ses épargnes sont faibles et le transforme, à son tour, en emprunteur pressé de s'acquitter, quand il a pu économiser suffisamment pour fournir un bon a-compte sur le logis qui deviendra le patrimoine de sa famille. La Grande-Bretagne, ses colonies et les États-Unis d'Amérique se sont donc légitimement épris des *Building societies*. Non seulement il est permis d'y voir une des formes les plus utiles de l'association populaire; mais comme des personnes appartenant à tous les rangs sociaux y placent aussi volontiers une partie de leurs revenus, on y réalise — au moins localement — une sorte de fusion des classes.

9. Conclusion.

Cette analyse, très abrégée, réclame une synthèse : La coopération, envisagée sous plusieurs aspects comme institution populaire, est assurément une force qu'on ne peut contester.

Mais constitue-t-elle une innovation réelle? Oui, sous la forme spéciale des sociétés de consommation, créant ingénieusement l'épargne et faisant apprécier les périls du crédit.

Quant à toutes les autres formes de sociétés coopératives, elles représentent simplement l'association réduite aux petits capitaux. Mais que, partout, le législateur autorise les émissions d'actions et d'obligations par petites coupures du 10e ou du 20e des titres, les ouvriers pourront fort bien alors participer à toutes les opérations industrielles réservées, en fait, jusqu'ici, aux capitaux qualifiés de financiers, ce qui [illegible] bien des gens de récriminer contre une *féodalité financière*, à laquelle on attribue le privilège des opérations fructueuses, accompagnées de tromperies, d'exactions, et parfois aussi de ruines colossales. Il est trop vrai que des coalitions de producteurs, de vendeurs et de financiers ont, par certains artifices, aussi souvent maladroits que blâmables, réussi à élever temporairement le prix de certaines *utilités* de premier ordre, au détriment du public. Tels sont les *rings*, *corners*, *trusts* et syndicats qui ont produit parfois des cours en quelque sorte convulsifs sur les céréales, les farines, les sucres, les métaux, les cotons, les laines, les soies, etc. (V. Accaparement). Ce n'est pas ici le lieu de définir ces abus contre lesquels les lois sont généralement impuissantes, mais que la fatalité — ou la logique — utilise le plus souvent pour châtier leurs fauteurs.

Mais il n'est peut-être pas impossible qu'à un moment donné les ressources confédérées de toutes les sociétés coopératives d'une grande contrée, jointes à celles des plus importants acheteurs ou consommateurs, — soient à même de faire échec aux combinaisons de l'agiotage effréné. Tout le monde est plus riche que quelques-uns, et l'on pourra toujours dire valablement : « L'union fait la force. » Sous cet aspect, on peut supposer que la coopération, arrivée à un certain point d'expérience, rendra des services plus étendus que ses débuts ne l'ont fait espérer. Les unions de syndicats agricoles et industriels s'ajoutant à tous les systèmes pratiques de mutualité et de prévoyance, semblent ouvrir à l'observateur des perspectives indéfinies. Aussi, des théoriciens trop pressés ont été conduits subjectivement à universaliser la coopération et à lui donner pour fin la suppression de toute rivalité productive ou mercantile. Au moyen de l'imagination, ils ont franchi — sur le papier, — les derniers obstacles qui les séparaient du collectivisme, et ont découvert un monde nouveau : la planète coopérative. Mais l'économiste, accoutumé à dresser l'inventaire des inventions, en constate bien peu dans un siècle — en dehors des progrès techniques, — et remarque souvent que des noms modernes sont donnés à des choses antiques. La coopération, qui est une forme d'association, pourrait, en quelque mesure, appartenir à cette catégorie. Elle est, si l'on veut, dans la science à l'état d'ingrédient ou de contingent morphologique, comme toutes

les combinaisons expérimentales de l'*art économique ou social*. Nier son existence serait de l'aveuglement ; par contre, il y a témérité à affirmer qu'elle doit transformer fondamentalement la société humaine. Il convient d'observer ses développements ou ses évolutions avec impartialité et même avec sympathie, parce qu'on peut y voir une tendance des plus modestes citoyens à montrer de l'initiative, du *self help* et à perdre la foi aveugle que diverses écoles se sont efforcées de leur inspirer dans la providence gouvernementale.

On a voulu empêcher une partie des hommes d'être victimes de leurs propres erreurs, mais la démocratie, dont le bien-être grandit, peut désirer voler de ses propres ailes; il semble donc nécessaire de la laisser « coopérer » à sa guise, en lui ouvrant, *sans garantie du gouvernement*, le champ illimité du droit commun.

ERNEST BRELAY.

Bibliographie.

ERNEST BRELAY, *Les sociétés coopératives*, in-8. — *Les sociétés de consommation*, in-8. — *Les associations populaires*, in-8, et de plus des articles dans le *Journal des économistes* et dans la *Revue des institutions de prévoyance*. [illegible] — G. PICOT, [illegible] — A. [illegible] dans le *Journal des économistes*. — *Le coopérateur français*, revue d'A. FOUGEROUSSE. [illegible]

Voir aussi les comptes rendus des congrès coopératifs et de nombreux traités en langues étrangères. [illegible]

Autriche : A. DORN, *Die volkswirtschaftliche weckenschrifft*. Wien, in-8.

COQUELIN (Charles), né à Dunkerque le 27 novembre 1803, mort à Paris le 12 août 1852. Brillant élève du collège de Douai, possédant des facultés éminentes qui lui faisaient prédire par ses amis les plus belles destinées, il fut quelques années avocat dans sa ville natale, puis vint à Paris en 1832, renonçant au barreau pour écrire au *Temps*, au *Monde*, au *Droit*, où il publia « Quesnay » et « Turgot », à la *Revue des deux mondes*, à la *Revue de Paris* et au *Journal des Economistes*. Chargé de quelques inspections par le mécanicien de Coster, secrétaire de l'Association pour la liberté des échanges, président de quelques clubs en 1848, un des quatre fondateurs de *Jacques Bonhomme*, il dirigea enfin, avec Guillaumin, le premier « Dictionnaire d'économie politique ». Tant de travaux en même temps qu'ils fortifiaient ses idées libérales et mûrissaient ses études économiques, ne lui permirent de publier que trois ouvrages : un *Essai sur la filature mécanique du lin et du chanvre*, in-8, 1840. — *Traité de la filature du lin*, in-8, 1846 ; — et son livre remarquable *Du crédit et des banques* (in-8, 1848), plusieurs fois réédité.

E. R.

CORPORATIONS D'ARTS ET MÉTIERS.

SOMMAIRE

Dans un sens large, on donne le nom de corporation à l'ensemble des hommes, et surtout des artisans exerçant une même profession; c'est ainsi que l'on dira : la corporation des tailleurs de Paris, des charpentiers de Bordeaux, etc. Mais les corporations d'arts et métiers dont s'occupent et l'histoire et les économistes sont plus restreintes; ce sont des compagnies d'artisans fondées au moyen âge et qui, jusqu'à la fin du siècle où nous sommes, avaient le privilège d'exercer seules, en une ville, une industrie déterminée. Ce sont ces corporations dont il va être question ici.

I. LES CORPORATIONS ANCIENNES.

1. Comment elles sont nées.

Le moyen âge ne connaissait pas cet ensemble de lois ou civiles ou politiques qui donnent aux habitants des États modernes une suffisante sécurité pour leur vie de chaque jour ; les hommes de ce temps n'avaient de droits que ceux qu'ils obtenaient par leurs revendications et leur énergie. Comme l'homme isolé est faible, des associations s'étaient formées partout ; les artisans avaient été des premiers à en faire ; ils convenaient d'observer entre eux certaines règles utiles à la prospérité du métier et de juger eux-mêmes leurs différends pour éviter la justice seigneuriale vénale et peu sûre. Ce qui les unissait était le serment, le lien le plus fort qui existât entre les hommes à une épo-

que de foi religieuse profonde. Mais comme ces associations manquaient de sanction efficace contre les contempteurs de leur serment, comme de plus les règles convenues n'avaient quelque valeur que pour ceux qui les avaient jurées et que l'on était désarmé vis-à-vis des artisans du dehors, les membres de ces corporations, d'abord toutes volontaires, demandèrent à ceux qui tenaient alors le pouvoir public, rois, princes, conseils de villes, de donner à leurs règles force de loi, et ils l'obtinrent souvent, soit à prix d'argent, soit du bon vouloir des représentants de l'autorité. Ces concessions étaient toujours individuelles, nous en avons de nombreuses chartes, et le seul exemple de concession collective est le *Registre des métiers de Paris* ou recueil des règles de cent corporations parisiennes rédigé sous le règne de Louis IX et par son ordre. Il est à noter toutefois que nulle corporation ne figura sur ce registre que celles qui le voulurent; l'inscription fut une faveur offerte et nullement une exigence.

Cette faveur toutefois était recherchée, car toute corporation munie d'une charte avait en fait le monopole de la profession. Nul ne pouvait faire des vêtements ou des chaussons à Paris, s'il n'était de la corporation des tailleurs ou des cordonniers; nul ne pouvait raccommoder les uns ou les autres, s'il n'était de la corporation des fripiers ou de celle des savetiers, et la corporation, se recrutant elle-même, était maîtresse de la profession.

2. Leur figure.

Il fallait, pour être reçu, remplir deux conditions : savoir le métier et « avoir de quoi ». La connaissance du métier venait d'un *apprentissage* assez long (voy. ce mot) et fort sérieux. L'apprenti jugé suffisamment instruit devenait compagnon, c'est-à-dire ouvrier. Comme l'industrie était alors toute manuelle et employée seulement à contenter les besoins assez limités d'une population ordinairement simple et médiocrement aisée, il était rare que chaque maître employât plus d'un ou de deux compagnons. Ceux-ci ne l'exonéraient pas du travail, ils l'aidaient seulement (V. COMPAGNONNAGE) et lorsqu'ils étaient devenus plus habiles et qu'il se produisait des vacances parmi le nombre des maîtres, ils pouvaient, après de nouvelles épreuves, et s'ils possédaient assez pour s'établir, être admis à ce rang.

Ni les apprentis ni les compagnons n'étaient de la corporation que formaient seuls les maîtres. Ils ne prenaient point part à l'élection des dignitaires, non plus qu'aux assemblées appelées à prononcer sur les intérêts du métier. Ce n'est point à dire qu'ils n'eussent aucune part aux avantages que la corporation procurait à ses membres. La situation d'apprenti, qui n'était pas facilement obtenue, puisque le nombre des apprentis était limité, donnait seule accès à la corporation ; quant aux compagnons, ils étaient assurés d'avoir du travail avec l'espérance fondée d'arriver à la maîtrise.

Les corporations, si elles étaient exclusives, se montraient soigneuses d'assurer la qualité de leurs produits. Chaque maître devait apposer sa marque sur les siens, et les dignitaires du métier les examinaient avant qu'ils fussent mis en vente ou expédiés au dehors. Ils veillaient même au mode de fabrication soumis ordinairement aux règles les plus strictes. Des amendes et des saisies servaient de sanction.

Ce qui est notable dans ces corporations, c'est leur parfaite indépendance du pouvoir. Après la charte qui les instituait et à la réserve de quelques droits purement fiscaux (par exemple, dans certains métiers, chaque maître admis payait un impôt spécial qui s'appelait « acheter le métier au roi »), les corporations ne recevaient rien de l'autorité publique; elles se recrutaient elles seules et seules aussi désignaient leurs dignitaires et jugeaient les infractions commises par leurs membres. Bien plus, elles aidaient le pouvoir, en un temps où l'organisation administrative était encore imparfaite. Les rôles des corporations servaient pour établir ceux du guet (garde de police nocturne fournie par les particuliers) comme aussi les rôles de l'impôt; au début même, les corporations faisaient elles-mêmes office de percepteurs. Il arrivait souvent aussi que les dignitaires des corporations siégeaient dans les conseils des villes. Ils apportaient alors dans la conduite des cités leurs connaissances pratiques et leur esprit d'économie, mais aussi les vues étroites et les inspirations égoïstes ou les rancunes des métiers qui les avaient choisis.

Il faut marquer encore un autre aspect des corporations. Chacune d'elles formait une ou plusieurs confréries, où parfois les compagnons mêmes étaient admis. Ces confréries, distinctes des corporations par certains côtés, se confondaient avec elles par plusieurs autres. Les confréries se proposaient de célébrer avec éclat les offices et particulièrement les fêtes patronales du métier, comme aussi les mariages, les enterrements des confrères et le baptême de leurs enfants. Elles avaient organisé divers systèmes d'assistance et formaient entre elles de vérita-

bles sociétés de secours mutuels. Lorsqu'elles le pouvaient, elles donnaient des pensions de retraite et étendaient leur charité en dehors même du corps de métier. Ces secours, ces fêtes religieuses, comme aussi les banquets qui les accompagnaient d'ordinaire, étaient très propres à rapprocher des hommes que divisait, le reste du temps, la rivalité professionnelle.

3. Ce qui atténuait leur monopole.

Ce monopole qui donnait à quelques compagnies limitées en nombre le droit exclusif d'exercer les professions manuelles, n'était pas toutefois aussi étendu qu'on le pourrait supposer. Nous sommes portés en effet à juger les institutions du passé par celles que nous avons sous les yeux. Comme aujourd'hui la même organisation règle tout un grand pays, on pourrait croire que le monopole s'étendait sur toute la France d'une manière uniforme et absolue; il n'en était rien. Le régime corporatif n'existait à l'origine que dans peu de villes; sous le règne de Louis XI, il ne se trouvait encore que dans dix-sept villes. De plus, dans ces villes, certaines professions incorporées voyaient leur privilège expirer à l'entrée des faubourgs ou encore à l'intérieur des murs dans certains quartiers. A certains jours, les *forains*, c'est-à-dire les artisans du dehors, avaient droit de venir vendre leurs produits dans l'enceinte même de la ville. Les grandes foires qui se tenaient à certaines époques de l'année permettaient encore aux consommateurs d'acheter, malgré les barrières prohibitives qui s'abaissaient alors, les produits qu'ils n'auraient pas trouvés de même qualité ou au même prix dans les boutiques des marchands incorporés. L'autorité enfin intervenait souvent pour fixer les prix, comme elle fait encore aujourd'hui, après la concession d'un monopole à quelque compagnie de transport ou d'éclairage.

4. Des changements survenus en elles avec le temps.

Ce serait une erreur de croire que les corporations de métiers ont depuis leur commencement, jusqu'au moment où elles ont fini, gardé constamment le même esprit et la même tournure. Elles ont, au contraire, beaucoup changé. Elles étaient, au début, assez ouvertes; elles ne demandaient aux aspirants que des qualités de capacité professionnelle et de probité; mais une disposition si favorable ne dura pas. Il ne faut que laisser voir aux hommes formés en compagnies qu'ils peuvent obtenir un privilège pour leur corps, pour qu'ils s'appliquent aussitôt à rendre le privilège entier et à élever les barrières qui les défendent contre la concurrence du dehors.

Les corporations devinrent bientôt des compagnies fermées, ne se recrutant plus que parmi les seuls enfants, gendres ou parents des maîtres. Les compagnons en furent écartés par des exigences pécuniaires excessives ou par le parti pris des maîtres de les déclarer insuffisants comme capacité technique. Par une tendance naturelle à l'esprit humain et fréquente à cette époque, les maîtres en étaient venus à considérer leur position dans le métier comme une propriété transmissible à l'exemple des autres, moyennant seulement quelques conditions particulières.

Le pouvoir public, qui aurait dû s'opposer à l'extension de ce monopole, puisqu'il avait eu l'imprudence de l'autoriser, ne le fit pas. On trouve, à la vérité, même au XIVe siècle, quelques belles déclarations royales sur la liberté du travail, mais elles ne sont suivies d'aucun effet. Bien plus, un édit de Henri III, de 1581, étendit à toutes les industries et à toute la France le régime corporatif. Cet édit ne reçut jamais sa pleine exécution, mais il eut pour effet d'amener, soit de suite, soit dans les siècles suivants, la création de corporations nouvelles. Ce qui paraît avoir décidé le roi, c'est une considération fiscale; il était plus commode d'imposer une compagnie de marchands ou d'artisans que des individus isolés. Ses successeurs abusèrent de cette facilité; à la fin du XVIIIe siècle, il n'y avait guère de corporations qui ne fussent obérées par suite de dettes contractées pour faire face aux exigences du fisc.

Les rois dépensiers de la race des Valois imaginèrent un autre moyen de tirer de l'argent des artisans : ils vendirent des places de maîtres. C'était une grave atteinte au caractère des corporations. La force de la tradition, le sentiment du devoir professionnel, l'amour et la connaissance du métier qui se trouvaient chez les maîtres, artisans de père en fils, expliquaient au moins et dans quelque mesure excusaient le monopole qu'ils s'étaient attribué. Mais voici que ce privilège va être conféré à des hommes sans connaissances techniques, sans passé et qui n'ont d'autre titre que la richesse.

Ainsi, les changements qui se faisaient dans les corporations altéraient leur constitution primitive et aggravaient leurs défauts. Jusqu'au XVIIIe siècle cependant, cette organisation de l'industrie fut acceptée. La force de l'habitude, la simplicité des goûts et des besoins, le respect qu'on avait pour l'ordre établi, empêchaient qu'on en sentît vivement

les inconvénients et surtout qu'on songeât à discuter la valeur de l'institution. Il en fut autrement à une époque où les esprits, devenus plus libres et plus hardis, poussèrent même à l'excès le goût de l'examen, de la critique et de l'innovation.

5. Comment elles ont fini.

Les philosophes et les littérateurs qui, au XVIIIe siècle, attaquèrent avec ardeur la constitution politique et économique de la France, n'eurent garde d'oublier les corporations de métiers. Ils firent ressortir ce qu'avait d'injuste le monopole corporatif; ils montrèrent l'esprit d'invention arrêté par les règlements de métiers, œuvre des artisans ou même de l'autorité royale; ils rappelèrent les interminables procès qui mettaient souvent aux prises les corporations différentes, dont il était en effet difficile de marquer exactement les limites, et firent voir enfin cette ancienne institution, vestige d'un temps disparu, demeurée sans utilité ou plutôt devenue seulement nuisible, à une époque si différente de celle qui l'avait vue naître. L'un des plus illustres de ces écrivains, Turgot, devenu ministre, obtint du roi Louis XVI un édit (février 1776) portant suppression des corporations d'arts et métiers. L'exercice des diverses industries était déclaré libre, à l'exception de quelques-unes qui intéressaient l'alimentation publique. Le même édit supprimait, avec défense de les rétablir, les confréries qui remplissaient, on l'a vu, le rôle de sociétés de secours mutuels entre les artisans du même corps d'état.

Après la chute de Turgot, c'est-à-dire après quelques mois seulement, les corporations furent partiellement rétablies; elles disparurent définitivement en 1791. L'Assemblée constituante les abolit par la loi du 17 mars et par un décret des 14-17 juin 1791. Elle prohiba, comme avait fait l'édit de 1776, toute association volontaire entre artisans. De telles associations étaient déclarées « inconstitutionnelles, attentatoires à la liberté et à la déclaration des droits de l'homme » et punies de peines rigoureuses. Ainsi, l'Assemblée constituante, comme l'édit rédigé par Turgot, ôtait à tous les artisans, en haine du monopole dont quelques-uns d'entre eux avaient joui, le droit de s'associer pour le présent et l'avenir.

Les corporations qui existaient dans toute l'Europe, avec une figure fort semblable à celle qu'elles avaient en France, et avec des causes analogues d'affaiblissement, ne finirent pas toutes de la même manière ni à la même époque. En Belgique, en Piémont, dans les provinces rhénanes, enfin dans les pays qui firent partie à un moment quelconque de l'empire français, elles disparurent, lorsque nos lois politiques et civiles y furent introduites. Le pape Pie VI les abolit dans ses États en 1801, par un *motu proprio* [illegible] avoir constaté qu'elles en étaient venues à avoir plus d'inconvénients que d'avantages, il ajoutait : « Une organisation qui entrave à un aussi haut degré le génie de l'industrie et qui tend par elle-même à restreindre et à diminuer le nombre des fabricants, des artisans et des vendeurs, ne paraît pas pouvoir entrer dans le plan de réforme auquel, pour le bien public, nous avons soumis l'ancienne législation de nos États. »

Elles disparurent des cantons suisses, après les mouvements politiques de 1830, et furent successivement abolies en Suède (1846-1864), en Allemagne de [illegible] en Au[illegible] et en Hongrie (1859 et 1872). Et toutefois ces lois d'abolition ne procédèrent pas à la manière de celles que rendit notre Assemblée constituante ni de l'édit de Turgot. Tout en ôtant aux corporations leur monopole, en rendant libre l'exercice des métiers, les lois allemandes, autrichiennes, hongroises, permirent aux corporations demeurées sans privilège de continuer à vivre comme sociétés privées, estimant avec raison que de telles associations étaient précieuses aux artisans comme sociétés de secours, pour assurer l'enseignement professionnel et comme gardiennes enfin des anciennes traditions du métier.

En Angleterre, les corporations n'ont jamais été abolies légalement; elles ont disparu par la force des choses. D'abord, par la survenance de métiers nouveaux dont l'exercice resta libre, contrairement à ce qui avait lieu en France, puis par la fondation de villes nouvelles qui prirent bientôt un grand développement comme Leeds, Manchester, Birmingham, et où le système des corporations ne fut pas introduit; enfin par l'établissement de nombreuses fabriques. Or, le régime corporatif n'est compatible qu'avec la petite industrie. Aujourd'hui, certaines corporations comme les douze « honorables » compagnies de Londres, subsistent de nom; elles ont gardé leurs revenus, leurs maisons de réunion où sont leurs archives, leurs sceaux, leurs bannières, mais tout cela est une pompe et une apparence. Les membres de ces corporations, dont plusieurs sont de riches et nobles personnages, recherchent en y entrant, une distinction purement honorifique; elles sont sans effet sur le régime du travail.

II. LES CORPORATIONS NOUVELLES.

Lorsque la France eut retrouvé avec le Consulat un gouvernement stable, les partisans

ou intéressés ou théoriques des anciennes corporations en réclamèrent plusieurs fois le rétablissement. On savait le Premier Consul indécis sur la question; lui-même l'avait dit en ajoutant qu'il souhaitait d'être éclairé; c'était assez pour qu'on tentât de lui faire prendre parti. Le conseil d'État eut même à débattre la question du rétablissement de l'institution ancienne qui, à cause de la hiérarchie et de la discipline qu'elle mettait parmi les artisans, était fort dans le sens du gouvernement d'alors et propre à plaire à son chef. Un membre influent du conseil d'État, Regnault de Saint-Jean d'Angely, en était grand partisan.

Mais les corporations de métier avaient contre elles la réputation d'être une partie de l'ancien régime et l'opposition très vive que fit à toute tentative de relèvement la chambre de commerce de Paris, institution officielle et destinée même à renseigner le gouvernement sur les vœux et les besoins de l'industrie. On vit alors ce que l'on retrouve aujourd'hui en Autriche : l'organisation corporative souhaitée par la petite industrie ou le commerce de détail (une pétition de nombreux débitants de vin de Paris en avait demandé le rétablissement au gouvernement consulaire) et combattue par le grand commerce et la grande industrie. Le gouvernement se borna à édicter quelques règles sur les rapports entre ouvriers et patrons et sur la police des métiers.

Quelques pétitions adressées au gouvernement de la Restauration furent vigoureusement réfutées par la Chambre de commerce de Paris et restèrent sans effet.

Le gouvernement organisa à la vérité pour l'exploitation des industries de la boulangerie et de la boucherie, à Paris et dans quelques grandes villes, un système qui se rapprochait par certains points du système corporatif, mais ce régime tout spécial disparut en 1858 et 1861. Il n'y a donc pas lieu de s'y arrêter, non plus qu'à quelques compagnies de portefaix qui, dans plusieurs de nos grands ports, ont persisté après l'abolition des corporations, à raison des services qu'elles rendaient et du besoin qu'on avait d'elles; elles ont fini par disparaître ou sont demeurées comme associations libres.

Mais il y a un pays où une tentative de restauration des corporations de métiers est en voie de se faire; ce pays est l'Autriche, et comme il a été mené quelque bruit autour de cette tentative et qu'elle est quelquefois invoquée par les partisans d'une restauration du régime corporatif, il n'est point hors de propos d'indiquer ce qu'est cette réforme et ce qu'elle a produit.

1. En Autriche-Hongrie.

Elle a été demandée par des artisans de Vienne, qui pensaient, en faisant rétablir le régime corporatif, améliorer leur situation et faire échec à la grande industrie, dont les progrès toujours croissants diminuent sensiblement le nombre et l'étendue de leurs affaires. Leurs réclamations trouvèrent accueil auprès des députés conservateurs du Reichstag; ceux-ci crurent qu'en ressuscitant le système, ils rendraient aux artisans la foi religieuse et l'honneur professionnel qui faisaient la force et le soutien des membres des anciennes corporations, sans voir que ces sentiments viennent de l'homme intime, de son éducation, du milieu où il vit, et non d'une institution qui règle les actes extérieurs et ne forme pas les consciences.

La loi votée le 15 mars 1883 porte que « le lien corporatif doit être maintenu là où il existe, et l'autorité doit s'efforcer de l'établir là où il n'existe pas »; mais ces corporations nouvelles n'ont guère de commun avec les anciennes que le nom.

Quel était, en effet, le caractère des anciennes corporations de métiers? Ceux qui les composaient considéraient la profession comme leur propriété, mais comme une propriété qui était une charge autant qu'un privilège. Ils devaient donner de bons produits propres à faire honneur, au dehors, à la cité comme au métier; leur intérêt ici se confondait avec une haute idée du devoir professionnel.

Mais pour cela, il fallait que la corporation fût maîtresse de son recrutement, maîtresse de sa police et maîtresse de fixer le mode et les conditions de la fabrication, comme aussi de contrôler les produits. Comme le métier était sa chose, elle pouvait limiter le nombre de ceux qu'elle admettait à l'exercer et, en même temps, elle devait le défendre contre les empiétements des rivaux ou particuliers isolés ou autres corporations. Au surplus, elle était indépendante du pouvoir, s'étant à l'ordinaire fondée elle-même, avec permission de l'autorité sans doute, mais pour être ensuite une compagnie libre, et c'est à peine si, dans les divers temps, la puissance royale toujours croissante avait fait sentir son intervention dans ses affaires. Voilà bien la figure des anciennes corporations de métiers; voyons si les nouvelles leur ressemblent.

La corporation érigée par la loi de 1883 ne choisit pas ses membres. Les professions ont été divisées en trois catégories : la première se compose de métiers qui ne peuvent être exercés qu'avec la permission du gou-

vernement; c'est donc lui qui dans ces métiers désigne les artisans aptes à faire partie de la corporation. La deuxième catégorie comprend les professions dites « libres », parce qu'elles peuvent être exercées par quiconque, moyennant seulement une déclaration préalable; les membres des corporations formées par ces métiers ne se choisissent pas davantage. La troisième catégorie enfin renferme des professions qui ne peuvent être exercées que par les artisans munis d'un certificat d'apprentissage, mais pouvant être remplacé par un brevet délivré par l'une des nombreuses écoles professionnelles existantes et qui ne relèvent en rien des corporations.

On comprend dès lors que la corporation n'ait plus le contrôle des produits fabriqués par ses membres. Elle peut bien sans doute édicter des règles sur le travail et sur l'apprentissage, mais ces règles, avant d'être exécutoires, doivent être approuvées par l'autorité administrative. Car voici la position subalterne des corporations nouvelles : alors que celles d'autrefois donnaient des gouvernants à leurs cités et celles de France des députés aux États généraux, ces corporations nouvelles vers lesquelles on tourne quelquefois les yeux, pensant y trouver la forme moderne d'une institution regrettée, ne sont plus que des groupements administratifs soumis en tout au caprice des bureaux du ministère et aux volontés de fonctionnaires incompétents. Les assemblées générales sont surveillées par un fonctionnaire; c'est lui qui, d'après la loi, doit réparer au besoin les omissions faites par les assemblées, soit qu'elles aient oublié de nommer ou de remplacer les dignitaires exigés, soit qu'elles aient omis de prendre telle ou telle mesure nécessaire à leur marche régulière.

Voilà une tutelle dont n'avaient pas besoin les anciens corps de métiers. A l'origine, ils percevaient même, on l'a vu, pour le compte de l'Etat les contributions dues par leurs membres. D'après la loi de 1883, c'est le percepteur qui s'occupe de recueillir les cotisations dues à la corporation par ses membres. L'administration a même le droit de dissoudre la corporation lorsqu'elle le juge à propos. D'ailleurs, avant même le vote du projet de loi, le prince de Lichtenstein, l'un des orateurs autorisés de la droite, avait déclaré, aux applaudissements de ses collègues, qu'il rêvait pour l'ouvrier moderne la situation du fonctionnaire : admis par l'État ou sous son contrôle, à exercer son métier, recevant un avancement régulier en passant successivement par les grades d'apprenti, compagnon et maître, surveillé, ou plutôt guidé par cet État bienfaisant et recevant de lui une pension dans sa vieillesse.

Ainsi la corporation moderne n'est pas une association exclusive à la vérité, mais dont les membres se sentent indépendants, ne comptent que sur eux pour vivre et se tiennent pour responsables de la situation de leur industrie; ceux qui la composent sont d'humbles sujets, travaillant en silence sous la règle et l'autorité des bureaux administratifs, et elle-même n'est qu'un groupement administratif propre à rendre plus commode l'incessante intervention du pouvoir public dans la vie des particuliers. C'est l'un des effets du socialisme d'État.

C'est bien ainsi que l'ont compris les fonctionnaires chargés d'appliquer cette loi qui dit : « Là où le lien corporatif n'existe pas, l'autorité doit s'efforcer de l'établir. » Ils ont mis en demeure les artisans des divers états de former ces corporations voulues par la loi et au besoin les ont établies de force. Ainsi, dans la petite ville de Streckenau près de Vienne, on a vu se former une corporation comprenant : les forgerons, pelletiers, chapeliers, teinturiers, gantiers, fabricants de parapluies et une autre comprenant : les menuisiers, tapissiers, vitriers, serruriers, brasseurs, armuriers, peintres en bâtiment, potiers, tourneurs, orfèvres, horlogers, couvreurs, fabricants d'instruments, doreurs et fabricants de peignes[1].

En Moravie, les artisans ne se hâtant pas d'ériger eux-mêmes des corporations, l'autorité les a d'office réunis partout en deux corporations, l'une comprenant les métiers autorisés et les métiers libres; l'autre, les métiers exigeant un apprentissage. Or, parmi les métiers autorisés, il y en a d'aussi distincts que ceux d'imprimeurs, aubergistes, fabricants de machines, ramoneurs et maréchaux ferrants. La diversité n'est pas moindre parmi les métiers libres ou ceux qui requièrent un certificat d'apprentissage. Comment veut-on que les corporations composées d'éléments aussi divers puissent, comme le demande la loi, « développer le goût du métier, le sentiment de l'honneur professionnel et l'enseignement des connaissances techniques? » Un pareil but ne peut être atteint ni même cherché que par l'association des hommes d'un seul métier. Peut-on demander à des forgerons, gantiers et marchands de parapluies, réunis en une corporation; à des menuisiers, horlogers, fabricants de peignes, réunis dans une autre, d'avoir un commun honneur professionnel

1. On pourrait citer en France [illegible] analogues qui se sont produits [illegible] depuis l'édit de Henri III. Mais ce seraient de rares exceptions.

et de développer l'enseignement technique? Peut-on aussi leur demander de faire des règles sur l'apprentissage? Mais ce n'est point une règle pour chaque corporation qu'il faut réclamer ici, c'est une règle pour chaque métier.

Les anciennes corporations, demeurées comme sociétés libres, remplissaient ce but de soutien et défenseur des bonnes pratiques du métier, mais chacune était spéciale aux artisans d'une profession et ne présentait pas cette sorte de mélange procuré souvent par contrainte qui est le caractère de bien des corporations nouvelles.

Le seul objet que puissent remplir vraiment ces corporations, même avec la forme qu'on leur a donnée, est de procurer l'assistance à leurs membres, et il semble qu'aux yeux des fonctionnaires autrichiens, ce but des corporations ait été le principal, sinon le seul qu'on dût se proposer d'atteindre. Le droit à l'assistance existe encore en effet et met les pauvres à la charge de leur commune d'origine; avec cette institution des corporations forcées on décharge d'autant les communes.

Le secours dû par les corporations profite aux compagnons comme aux maîtres, et ceci est notable, car les corporations nouvelles, comme les anciennes, ne se composent que de maîtres. Les compagnons ont leurs associations à part et n'interviennent pas dans les affaires corporatives; la gestion des caisses de secours est le seul cas où ils aient quelque pouvoir.

Les corporations ont encore quelques autres buts, mais seulement facultatifs : fournir des tribunaux d'arbitres, si les deux parties en cause acceptent leur autorité; organiser, dans quelques cas, des sociétés coopératives pour l'achat en commun de matières premières ou pour la vente en commun des produits fabriqués par leurs membres.

Les artisans qui, par leurs réclamations, avaient provoqué la formation de ces corporations, se plaignent de n'en avoir pas reçu le secours qu'ils espéraient. Quelques dispositions de la loi de 1883 sont faites pour leur plaire, par exemple celle qui fait dépendre l'exercice de nombre d'industries d'un certificat d'apprentissage et celle surtout qui leur permet (bien qu'avec l'approbation toujours requise de l'administration) de fixer le nombre des apprentis dans la profession. Mais la grande industrie qu'ils avaient voulu combattre n'a pas été atteinte; ils auraient souhaité, et l'ont demandé, qu'on rangeât les fabriques au nombre des métiers qui ne peuvent être exercés que par des patrons munis d'un apprentissage; ils n'ont pu l'obtenir et ont dû se contenter de quelques mesures prises par une loi spéciale limitant dans ces fabriques la durée du travail à onze heures par jour et augmentant les précautions prises dans un intérêt de salubrité et pour éviter les accidents.

La loi, au surplus, n'a reçu que des applications partielles; les corporations se sont organisées ou ont été érigées d'autorité en certains endroits; ailleurs, la loi est restée sans effet.

Quant aux associations de compagnons relevées et rendues obligatoires par la loi à côté des corporations de maîtres, elles pourraient bien offrir un danger auquel assurément ni les députés, auteurs du projet de loi, ni le gouvernement n'ont pensé : c'est de servir à la propagande des doctrines socialistes, en donnant aux meneurs des auditeurs rassemblés exprès qui, en dehors même des assemblées officielles, avant ou après par exemple, sont d'un facile abord, dont en tous cas, on aura aisément ainsi le nom et l'adresse. Le parti socialiste allemand, qui pousse sa propagande du côté de l'Autriche, y a songé déjà et ses tentatives, paraît-il, n'auraient pas toujours été vaines. Il est certain que des ouvriers rassemblés ainsi par une convocation officielle, avec l'esprit docile qu'ils ont en ce pays et sans autre préservation que le contrôle de l'administration à certains moments, sont bien plus faciles à séduire qu'ils ne le seraient en des sociétés libres, se recrutant avec soin, animées d'un ferme esprit et dont les membres, les fondateurs, au moins, veilleraient avec résolution à empêcher toute propagande socialiste, et sauraient exclure les propagateurs des doctrines malsaines.

La loi hongroise qui rétablit les corporations de métiers est venue un an après la loi autrichienne et l'a imitée en nombre de points. Ainsi les corporations se proposent les mêmes fins, mais elles ne comprennent que les artisans de la troisième catégorie, c'est-à-dire ceux-là seulement qui, pour exercer, ont besoin d'un certificat d'apprentissage. Lorsqu'il y a dans une localité cent artisans de cette classe, il suffit, quelle que soit leur profession, que les deux tiers demandent à former une corporation pour que l'autorité soit tenue de l'établir, « la chambre de commerce entendue et avec l'autorisation du municipe ». La majorité oblige ainsi la minorité. Si le nombre des artisans est de moins de cent et de plus de cinquante, l'autorité peut, sous les mêmes conditions, ériger elle-même la corporation. De plus, et sauf dans la capitale Buda-Pesth, il ne peut y avoir dans chaque localité qu'une corporation.

Les maîtres seuls en font partie, mais il faut se souvenir qu'en Hongrie, comme en Autriche, l'ouvrier est, par rapport au maître, dans une position subalterne que nous ne connaissons plus en France; il n'a aucun droit politique et n'a même pas de droits civils égaux à ceux du patron.

2. En Allemagne.

Si l'empire d'Allemagne est nommé ici, ce n'est pas que les corporations obligatoires y aient été encore établies par aucune loi, mais ces corporations existent en fait, et diverses dispositions légales ont été prises pour accroître leur importance, on pourrait dire pour les imposer.

Ces corporations sont celles qui, ayant eu un monopole autrefois et l'ayant perdu, ont eu permission de subsister comme sociétés libres. D'abord très délaissées et mal vues du pouvoir, elles ont depuis quelques années repris force et vigueur. L'autorité publique les recommande à présent et, pour augmenter leur crédit, une loi de 1881 a reconnu leur existence et les a réglées à nouveau. Cette loi dispose d'abord que, dans toute localité où existe une corporation, tout chef d'industrie ou artisan travaillant à son compte peut requérir son admission, laquelle est de droit s'il remplit les conditions voulues, et ces conditions ne peuvent être que des conditions de probité et de capacité technique prouvées par un examen auquel on peut ajouter l'exigence d'un certain temps d'apprentissage.

Quel est le but de ces corporations et la raison qui peut faire souhaiter à un industriel d'y être admis? Elles se proposent le même objet que les corporations autrichiennes : défendre l'honneur et les intérêts professionnels, s'occuper de l'enseignement du métier, c'est-à-dire surtout de l'apprentissage, et enfin ériger des tribunaux d'arbitres et pratiquer le secours mutuel, mais les fonds destinés à l'assistance doivent rester distincts de ceux de la corporation et être administrés à part.

Quant aux avantages conférés, ils sont de plusieurs sortes. La loi de 1881 dispose que « si quelque corporation s'est justifiée de son activité en matière d'apprentissage, l'autorité peut décider que les règlements faits par elle seront obligatoires dans le ressort, même pour les industriels qui ne sont pas de la corporation; » elle décide aussi que les différends relatifs à l'apprentissage seront portés devant le tribunal arbitral corporatif, alors même que des patrons non membres de la corporation y seraient intéressés. Une loi de 1884 a été plus loin : elle porte que nul artisan ne pourra avoir d'apprenti, à moins d'être membre d'une corporation; or, pour les patrons de la petite industrie, la défense de prendre des apprentis est un mal sensible.

Au surplus, les corporations allemandes sont autant sous la main de l'autorité que les corporations autrichiennes. Celles mêmes qui existaient en 1881 ont dû faire approuver leurs statuts dans un certain délai imparti par la loi. Ce sont bien, comme celles de l'empire voisin, des institutions destinées à soulager les communes de l'obligation qui leur incombe d'assister les pauvres, et destinées surtout à assurer la discipline des artisans et leur subordination vis-à-vis du pouvoir administratif.

HUBERT-VALLEROUX.

Bibliographie.

Comme documents originaux on peut consulter : *Le registre des mestiers de Paris*, publié par DEPPING. C'est la reproduction du livre d'Étienne Boyleau faite par la « Société pour la publication des mémoires de l'histoire de France ». M. Depping, qui en a été chargé, y a joint de nombreuses chartes relatives aux corps de métiers parisiens, avec une très instructive préface. On trouve dans ce travail les statuts, datant des treizième et quatorzième siècles, de plus de cent corporations parisiennes.

Le *Traité de police* de DE LAMARE donne, dans la partie relative aux métiers, une idée exacte de la manière dont l'administration royale intervenait, au milieu du XVIIIe siècle, dans les affaires des corporations, ou au moins d'une partie d'entre elles, de celles surtout qui touchent à l'alimentation publique.

Le *Recueil des ordonnances royales* d'ISAMBERT donne le texte des deux édits de février et d'avril 1776 concernant l'abolition et le relèvement des corps de métier. Les *Œuvres* de TURGOT donnent le préambule de l'édit de février avec divers documents à ces relatifs.

Parmi les travaux modernes, on trouvera une histoire des corporations anciennes et un exposé très détaillé de leur situation dans le bel ouvrage de M. LEVASSEUR sur l'*Histoire des classes ouvrières en France*, première et deuxième parties. Paris, 1859 et 1867, ou dans un travail plus récent : HUBERT-VALLEROUX, *Les corporations d'arts et métiers et les syndicats professionnels en France et à l'étranger*. Paris, 1885, 8°. L'auteur qui ne s'est pas borné aux corporations françaises, établit en outre une comparaison entre le passé et le présent, entre les anciens corps de métiers et les fondations récentes, analogues : il y est question notamment des corporations autrichiennes et allemandes.

Il a été écrit de nombreuses et souvent très curieuses monographies des corps de métiers de telles ou telles villes, et même d'une seule profession; on en trouvera la liste complète et très longue dans la *Bibliographie des corporations ouvrières avant 1789*, par HIPP. BLANC. Paris, 8°, 1885.

Pour les corporations nouvelles d'Autriche, de Hongrie et d'Allemagne, on trouvera le texte traduit et annoté des lois qui les régissent dans les *Annuaires étrangers* publiés par la Société de législation comparée. Le *Bulletin* de la même Société contient divers travaux relatifs à ces lois.

CORVÉE. — On entend par corvée un travail ou un service gratuit, dû soit à un particulier, soit à l'État et acquitté en journées de corps, de chevaux, de bœufs ou de charrois.

Sont réelles les corvées que le sujet doit

en raison du fonds qu'il possède. Celles auxquelles chacun est soumis, qu'il soit ou non détenteur d'une terre, sont dites personnelles.

Les corvées au bénéfice des individus ont eu pour origine les inégalités sociales. C'est ainsi que chez les Romains les esclaves n'étaient rendus à la liberté que sous certaines conditions : une fois affranchis, ils étaient encore tenus envers leurs patrons à des devoirs, à l'exécution de quelque ouvrage ou à l'exercice de leurs talents particuliers. De même, au moyen âge, les seigneurs ayant usurpé la puissance publique et tous les droits qui en dépendaient, établirent sur les populations de nombreuses charges en nature. Ils attachèrent aussi à la concession des fonds, ou à tout autre convention passée avec les colons, des redevances, sortes de corvées contractuelles qu'il leur fallut dans la suite justifier par un titre.

Ces diverses obligations vont d'ailleurs en s'atténuant à mesure que l'état de la société se modifie. En France, elles ont fini par disparaître tout à fait, et l'article 686 du Code civil stipule que les services ne peuvent être imposés ni à la personne ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds. Il n'existe plus de corvées ; on ne peut créer que des servitudes.

Toutefois cela n'est vrai qu'entre particuliers. Les corvées ou, comme on dit ordinairement, la corvée subsiste dans les rapports entre les citoyens et l'État. L'idée de faire contribuer directement les peuples à l'érection de monuments ou à la confection de grands travaux publics est fort ancienne ; elle a été souvent mise en pratique. C'est au XVIII[e] siècle qu'elle a reçu chez nous la plus grande extension. Exigée tout d'abord en temps de guerre pour le passage des troupes du roi, et venant ainsi se greffer, dans des circonstances exceptionnelles, sur les nombreuses obligations auxquelles le régime féodal avait assujetti les manants, la corvée royale, dont les membres du clergé et de la noblesse étaient exempts, fut bientôt étendue, à titre temporaire, à la construction des routes; puis on la rendit permanente dans le but d'en assurer l'entretien. Pouvait-on d'ailleurs faire autrement que de recourir à cette imposition que l'on considérait comme en dehors de la taille et qui semblait la moins coûteuse que l'on pût établir? Le numéraire était rare, les contributions en argent épuisaient le pays et, fût-on parvenu à recueillir de nouveaux fonds, les besoins toujours pressants du trésor du roi, les nécessités de la guerre, les eussent vite détournés de leur destination première.

Mais, peut-être légitime et assurément nécessaire, la corvée des grands chemins, telle qu'elle fut établie sous l'ancien régime, souleva par ses imperfections les récriminations les plus vives et donna lieu à de graves difficultés. Que l'on s'imagine les habitants des campagnes se rendant, par paroisses, avec leurs charrettes, animaux de trait et bêtes de somme à des ateliers situés parfois à une distance de sept lieues de leur résidence !

Convoqués chaque année au printemps et à l'automne, souvent au moment même où l'agriculture réclame tous leurs soins, ils viennent, sous les ordres des ingénieurs, se livrer à des travaux qui excèdent leur bonne volonté, dépassent leur entendement et ne durent pas moins de huit à trente jours. Quelques-uns manquent-ils à l'appel ou refusent-ils de remplir leur tâche, la maréchaussée est là qui a vite fait de saisir les mutins et de les conduire à la prison voisine. Augmentation de travail, amendes, détentions s'ensuivent. Trop heureux sont la paroisse et le syndic qui peuvent échapper à la solidarité. Point de règlements généraux ; tout est livré à l'arbitraire de l'intendant, juge tout à la fois des besoins de la voirie, des charges qui doivent incomber de ce fait à la population rurale, et des pénalités qu'il convient d'appliquer aux récalcitrants.

Les défectuosités de cette organisation étaient encore aggravées dans la pratique, lors du dénombrement des forces de la communauté, par les syndics qui, désireux d'exonérer leurs proches ou leurs amis, et sollicités par de puissantes interventions, se rendaient coupables d'omissions volontaires. Sur le terrain, c'étaient les exactions et la vénalité des piqueurs chargés de la surveillance des travaux; de telle sorte que la portion la plus pauvre de la classe, la moins fortunée supportait à elle seule un si lourd fardeau. Enfin l'inefficacité de tant de pénibles efforts, l'impossibilité de les bien coordonner et leur impuissance due à la fréquence de leurs interruptions, venaient mettre le comble au découragement et à l'exaspération des corvéables.

Les vices d'un pareil régime se faisaient sentir plus ou moins vivement suivant les habitudes adoptées dans les différentes provinces; mais partout, même en Franche-Comté où, par exception, la corvée était réelle et se trouvait ainsi plus équitablement répartie, et dans la généralité de Paris où le travail forcé n'existait pas, l'opinion publique s'agitait et demandait des réformes.

Seuls, deux intendants, Arceau de Fontette à Caen et Turgot à Limoges, sans se laisser arrêter par les indécisions du pouvoir cen-

tral et l'hostilité des corps judiciaires, eurent assez d'audace et d'habileté pour amener les paroisses, chacun par un procédé différent, à racheter l'exécution de leurs tâches, confiée à des adjudicataires, au moyen d'une imposition au marc la livre de la taille. La charge était ainsi rendue proportionnelle aux facultés des contribuables, et les abus étaient moins faciles.

Turgot voulut aller plus loin. Devenu contrôleur général des finances, il consacra aux corvées l'un des célèbres édits de 1776, dont le préambule est un éloquent réquisitoire contre les misères qu'elles entraînent pour le peuple. Il convertissait le travail sur les routes en une contribution foncière, dont le clergé seul était exempt. Vaine tentative. Heureux de pouvoir se mettre une fois de plus en lutte avec l'administration, intéressés à prendre le parti des privilégiés, les Parlements firent une si violente opposition aux nouvelles mesures que Turgot fut sacrifié. Une déclaration du 11 août 1776 rétablit l'ancien usage qui subsista, en fait, jusqu'à la Révolution. Un arrêt du 6 novembre 1786 prescrivit, il est vrai, l'essai pendant trois ans du rachat des tâches à prix d'argent; une déclaration du 27 juin 1787 abolit même définitivement la corvée; mais un bouleversement général était trop imminent pour que ces décisions tardives pussent avoir quelque effet, et le souvenir d'une pratique depuis longtemps odieuse sembla avoir contribué au déchaînement des violences qui suivirent, dans les campagnes, la chute de la monarchie.

Aussi, jusqu'au Consulat, aucun gouvernement ne se sentit assez fort pour demander aux populations de concourir en nature aux opérations de la voirie. C'est seulement en l'an X que l'on rétablit les journées de travail, mais sous un autre nom et dans des conditions économiques bien différentes. La prestation peut, en effet, être considérée comme un véritable impôt ne comportant ni privilèges ni exemptions; elle est essentiellement rachetable en argent et, grâce à ce nouveau mode d'application, le travail en nature est devenu efficace et, en somme, peu vexatoire (V. PRESTATION).

M. D.

CORVETTO (Louis-Emmanuel, comte DE), ministre des finances en France du 27 septembre 1815 au 7 décembre 1818, naquit le 11 juillet 1756 à Gênes. Il fit de fortes études classiques, s'adonna au droit et fut bientôt à la tête du barreau de Gênes. Dans sa jeunesse il composa des vers et, si l'on en croit le comte Solari, sénateur génois, qui a publié un éloge de Corvetto[1], ses essais poétiques promettaient un successeur à Pétrarque.

Il adopta les principes de la Révolution française et, après que la Constitution de Gênes eut été abrogée en 1797, il fut au nombre des directeurs élus qui succédèrent au doge, et présida ses collègues. Pendant la fameuse défense de Gênes par les Français contre les Autrichiens, Corvetto était ministre des affaires étrangères et commissaire près du général Masséna. Après la victoire de Marengo, il fut nommé sénateur à Gênes, puis, en 1802, il dirigea la banque de Saint-Georges. Lorsqu'en 1805, la république ligurienne fut réunie à l'empire français, Bonaparte qui, à son passage à Gênes, avait pu apprécier la valeur de Corvetto, l'accueillit avec faveur et le nomma conseiller d'Etat et officier de la Légion d'honneur. Corvetto concourut à la rédaction du Code de commerce et du Code pénal et, en 1811, fut chargé de l'inspection générale des prisons d'Etat. Après l'abdication de Napoléon, il voulut retourner à Gênes, mais Louis XVIII le rappela au conseil d'Etat, le nomma président de la section des finances et lui accorda des lettres de grande naturalisation. Bonaparte, à son retour de l'île d'Elbe, lui demanda sans succès de rester en fonctions. Appelé de nouveau par le roi au poste de conseiller d'Etat, après la seconde restauration, il fut, le 26 septembre 1815, nommé ministre des finances en remplacement du baron Louis.

L'œuvre financière de Corvetto a été marquée par trois faits ou séries de faits très importants. Il est l'auteur principal des budgets de 1816, 1817 et 1818. Il a fait les grands emprunts de la libération du territoire en 1815 et pendant les années suivantes. Il a dirigé des opérations de report et d'achat de rentes qui constituent un des exemples les plus intéressants des interventions du Trésor à la Bourse.

La nomination de Corvetto au ministère des finances fut bien accueillie : le comte de Villèle lui-même, qui a dit de Corvetto : « L'esprit révolutionnaire du baron Louis semblait s'être transmis tout entier à son successeur[2] », l'apprécia favorablement : « C'était néanmoins un bon choix, vu la situation, que celui de cet honnête Italien[3]. »

Aussi bien, une rude tâche lui incombait : l'obligation dans laquelle il se trouvait d'exécuter le traité du 20 novembre 1815 et de tenir les engagements antérieurs rendait difficile l'établissement du budget de 1816.

1. Gênes, 18[illegible], in-8.
2. *Mémoires et correspondance du comte de Villèle*, t. I, [illegible]
3. *Ibid.*, p. 335.

En ce qui concerne le passé, Corvetto réclama l'application des principes de probité financière qui avaient été ceux du baron Louis. Il proposa le payement de tout l'arriéré sans distinction de date, soit au moyen d'obligations du trésor payables à trois années, soit au moyen d'inscriptions de rentes, au choix des créanciers, ainsi que l'augmentation du gage affecté par la loi du 23 septembre 1814 au remboursement des obligations, en portant de 300,000 à 400,000 hectares la quantité de bois à aliéner. Mais la Chambre introuvable n'était guère disposée à accepter intégralement les charges d'un passé qui lui était odieux ni surtout à y faire face en partie avec le prix de biens dont l'Etat, à ses yeux, n'était pas le légitime propriétaire. La commission du budget proposa la consolidation de cet arriéré en 5 p. 100 au pair, la rente étant alors à 60 francs. Corvetto s'éleva avec énergie contre cette solution : « Il serait en effet injuste, disait-il, que les nouveaux créanciers fussent traités autrement que les premiers. Nous ne déshonorerons pas notre malheur en le faisant servir de prétexte à un manque de foi. »

Corvetto transigea; on rapporta la loi de 1814 concernant le premier arriéré; on prescrivit la continuation des liquidations, la délivrance aux créanciers, dont les droits étaient constatés, de reconnaissances portant intérêt à 5 p. 100, non négociables, avec faculté d'échange contre des inscriptions de leur montant au grand-livre; on ajournait à 1820 le mode d'acquittement de ces reconnaissances, on arrêtait la vente des bois de l'Etat et on restituait aux communes leurs biens non aliénés.

Une seconde question fut agitée : comment rembourserait-on l'emprunt forcé ou extraordinaire de 100 millions qui avait été demandé en août 1815 aux contribuables les plus imposés? Corvetto voulait, à cet effet, une perception additionnelle de la moitié du montant des rôles des quatre contributions directes de 1815, avec faculté, pour ceux qui avaient avancé les fonds, de s'acquitter de leur quote-part dans la contribution, en produisant les quittances de l'emprunt. La commission proposait au contraire la consolidation des 100 millions au cours de la rente; c'eût été une banqueroute des deux cinquièmes. Corvetto démontra que sa proposition avait pour but de maintenir la participation proportionnelle de chacun aux charges de l'Etat, puisqu'elle n'avait pour effet que de dégrever les contribuables qui avaient fait l'avance de l'emprunt de ce qu'ils avaient payé en trop, et à réclamer de ceux qui n'avaient rien donné la part pour laquelle ils auraient dû être imposés; la Chambre décida cependant que la réquisition de guerre serait remboursée comme la dette arriérée. Enfin, malgré la situation obérée du trésor, malgré les emprunts dont l'émission allait s'imposer ou plutôt, selon Corvetto, à raison même de ces emprunts et pour raffermir le crédit public, le ministre des finances proposait la création d'une caisse d'amortissement à laquelle seraient spécialement affectés pour les employer en achats des rentes, le revenu des postes jusqu'à concurrence de 14 millions, ainsi que les arrérages de rentes rachetées. La loi du 28 avril 1816 créa la caisse d'amortissement conformément aux propositions du ministre (V. AMORTISSEMENT).

Dans l'œuvre de préparation et de discussion du budget de 1817, Corvetto fut aidé par une commission composée de pairs, de députés, d'un certain nombre de banquiers considérables de Paris et d'administrateurs que présida le baron Louis. Les propositions du gouvernement touchant l'arriéré, l'amortissement et l'émission d'un emprunt furent adoptées et relevèrent le crédit public.

Corvetto insista sur l'utilité d'accroître la dotation de l'amortissement, au moment où le capital de la dette publique allait être augmenté de plus d'un milliard ; il estimait que quinze ans suffiraient pour racheter les 100 millions de rentes qu'on allait successivement émettre. Il soutenait que, si les prix de rachat étaient supérieurs au taux des émissions, cette différence serait largement compensée pour l'Etat par l'amélioration de son crédit. La loi du 25 mars 1817 doubla la dotation fixe de la caisse en la portant à 40 millions ; elle y ajouta une dotation de 150,000 hectares de bois de l'Etat, dont le prix de vente devait être consacré au rachat des rentes.

La loi de finances du 25 mars 1817 prescrivit la spécialité des crédits par ministère et, en ce qui concerne l'ouverture des crédits supplémentaires et extraordinaires, posa les principes que les lois ultérieures n'ont fait que développer et préciser.

Enfin, la même loi autorisait le ministre des finances à faire inscrire sur le grand-livre une somme de 30 millions de rentes dont le prix était destiné à couvrir l'insuffisance de ressources de 311 millions que prévoyait le budget de 1817; sur l'insistance de Corvetto qui, contrairement aux propositions du comte de Villèle, réclamait pour le gouvernement l'appréciation de l'opportunité des conditions de l'emprunt, variables chaque jour suivant l'état de la place, les incidents politiques et les offres nouvelles, la loi lais-

sait au ministre toute latitude pour la négociation.

A cet effet, Corvetto entra en pourparlers avec Baring et Hope, chefs des deux premières maisons de banque de Londres et d'Amsterdam. En presence de leurs hésitations et de leur offre de placer seulement les rentes à commission et comme agents du gouvernement français, voulant avant tout assurer la sécurité des versements, afin de pouvoir acquitter à leur échéance les engagements du Trésor, il consentit à traiter ferme pour 9 millions de rentes seulement au taux de 52 fr. 50. Un mois après, une hausse de 5 francs s'étant produite, les banquiers en prirent ferme 8,600,000 à 55 fr. 50. En juillet, les cours s'étant élevés à 65, ils en prirent encore 9 millions à 61 fr. 50. Par ces trois traités, Corvetto avait vendu 26,711,000 francs de rentes au prix de 56 fr. 50, supérieur de 1 fr. 50 aux prévisions primitives. Malgré leur succès, ces emprunts furent critiqués par la Chambre, dans la discussion du budget de 1818. On reprocha à Corvetto de les avoir concédés à l'amiable, à des conditions onéreuses et à l'exclusion des capitalistes français; mais ceux-ci s'étant tenus à l'écart, il avait bien fallu traiter avec Hope et Baring.

Grâce à eux, la rente n'était-elle pas remontée de 54 à 66 francs, et leur bénéfice n'était-il pas le prix de leurs capitaux et de leur intelligence ? « Et ici, dit Corvetto, je suis donc bien coupable, j'ai donc bien peu de zèle pour les intérêts de mon pays, car je dois m'accuser devant vous de regretter que les prêteurs n'aient pas gagné davantage. Si l'intérêt s'était élevé à 100 pour 100, leur bénéfice eût été immense, et j'avoue que je l'aurais vivement désiré. »

C'est dans ces circonstances que Corvetto présenta aux Chambres le budget de 1818. Le projet de budget où quelques tarifs de douane étaient remaniés sans aucune atténuation du système protecteur (car le ministre des finances allait même jusqu'à prôner le régime prohibitif), laissait un déficit de 225 millions qu'il fallait couvrir. Sur la demande de Corvetto, il fut décidé qu'on y parerait à l'aide d'un emprunt de 16 millions de rentes, lequel emprunt devait être fait avec concurrence et publicité. De plus, il fallait remettre aux puissances les 26 millions de rentes qu'elles devaient distribuer elles-mêmes entre les ayants droits étrangers, conformément à la convention que le duc de Richelieu venait de négocier au sujet du payement de toutes les sommes dues hors du territoire à des étrangers. Enfin, un emprunt de 24 millions de rentes devait être émis pour solder la contribution de guerre, afin de pouvoir terminer les négociations relatives à l'évacuation du territoire; le traité du 20 novembre 1815 prévoyait, en effet, que l'occupation militaire pourrait cesser au bout de trois ans, et ce terme approchait. En conséquence, le gouvernement fut autorisé à créer 56 millions de rentes.

Dès que la session fut close, Corvetto se mit en mesure de contracter un premier emprunt : il fit appel à la souscription publique ; l'empressement fut extrême : 163 millions de rentes furent demandés, alors qu'il n'en etait offert que 14,600,000. Quant au deuxième emprunt de 24 millions de rentes, Corvetto craignant que les puissances étrangères n'hésitassent à retirer leurs troupes sur la foi d'engagements multiples, dont la valeur leur aurait été inconnue, crut devoir renoncer à la souscription publique. D'autre part estimant que la solvabilité des principaux banquiers de Paris était subordonnée aux événements qui pouvaient survenir en France il vendit le 20 mai, sans concurrence ni publicité, à Hope et Baring dont le crédit était le premier de l'Europe, la somme de rentes nécessaire pour solder la contribution de guerre : ces banquiers devaient remettre les rentes aux puissances étrangères de mois en mois à partir du 1er janvier 1819, à l'acquit du gouvernement français.

Le cours de la rente monta, et elle était aux environs de 76, quand, à la fin de septembre, s'ouvrirent les conférences d'Aix-la-Chapelle. Les souverains acceptèrent l'arrangement conclu avec Baring et Hope (Convention du 9 octobre).

Mais, dès le mois de juin, Corvetto avait commencé des opérations de reports à la Bourse. L'emprunt par souscription publique avait été conclu au commencement de mai; un escompte de 5 p. 100 avait été accordé aux payements effectués avant le terme fixe. La Banque, contrairement à ses statuts, avait offert aux souscripteurs 100 millions d'avances pour trois mois et à un taux d'escompte de 5 p. 100, sur le dépôt de leurs certificats d'emprunts. Beaucoup de souscripteurs, trouvant avantage à user de cette double facilité, firent leurs versements par anticipation. Corvetto se trouva avoir trop de fonds en caisse et, pour rendre ce numéraire à la circulation, ainsi que pour rentrer dans ses frais d'escompte qui se montaient à 750,000 fr., il se résolut à employer ses fonds en reports. Il reporta en juin 11 millions environ. Il espérait aussi soutenir les cours au moment où on allait payer en rentes les sommes dues aux puissances étrangères. Les cours etaient montés en juillet à 78 francs, alors

que l'emprunt par souscription publique avait été émis à 67. Corvetto avait laissé ses fonds et les avait portés à 25 millions environ.

La rente était montée à 80 francs. Ce prix était fort élevé à raison de la faible quantité des capitaux disponibles ; car non seulement la France, mais l'Europe, étaient épuisées par vingt-cinq ans de guerres; la place fut bientôt encombrée de titres flottants; un spéculateur hollandais, Berenbrok, qui avait acheté 5 millions de rentes, fit faillite et dut se dessaisir de ses rentes à tout prix; la Prusse, pressée de besoins d'argent, jeta sur le marché les rentes qui lui avaient été remises dans le règlement des créances étrangères. La plupart des gouvernements étrangers émettaient en outre des emprunts pour leurs comptes ; l'encaisse de la Banque diminua; gênée par la profusion des dépôts de rentes, elle résolut, le 30 octobre, veille de la liquidation, de réduire les délais d'escompte de quatre-vingt-dix à quarante-cinq jours; cette mesure jeta le désarroi sur la place en mettant dans l'embarras beaucoup de maisons de commerce. La crise éclata le lendemain du jour où l'on connut à Paris le traité d'Aix-la-Chapelle et où les spéculateurs à la hausse, n'ayant plus rien à espérer, furent forcés de se liquider. Les cours tombèrent de 80 à 60 francs. Corvetto ne pouvait retirer ses fonds à un pareil moment; de l'avis du conseil des ministres, il les porta à 38 millions.

On sait comment le protocole du 19 novembre enraya la crise, en accordant à Baring et Hope une prolongation des délais de payement qui leur étaient imposés. Dans l'espoir de dégager le marché, Corvetto continua d'intervenir à la Bourse : il acheta en novembre 2,929,000 fr. de rentes qui, au prix moyen de 69,25 coûtèrent 40,579,603 francs. A la fin de décembre 1818, le trésor avait encore en prêts sur reports une somme de 6,500,000 francs environ, qui rentrèrent dans le courant de 1819. Les rentes restèrent dans le portefeuille du trésor pendant un certain nombre d'années.

Corvetto se montra très affecté des reproches que lui attirait la crise financière. Il était malade et à bout de forces et avait dû laisser la direction des affaires à son sous-secrétaire d'État, M. de la Bouillerie ; il avait offert deux fois sa démission au roi; il se retira le 7 décembre, et fut remplacé au ministère des finances par M. Roy. Il fut nommé ministre d'État et membre du Conseil privé. Après être resté quelque temps au pavillon de la Muette, dont le roi lui avait donné la jouissance sa vie durant, il gagna le Midi, espérant y raffermir sa santé toujours chancelante. Sa retraite à Mont-de-Marsan « commandée par l'honorable médiocrité de sa fortune [1] » dura peu ; le désir de revoir son ancienne patrie s'empara de lui; il arriva à Gènes vers la fin de juin 1820 et y mourut le 23 mai 1821. Durant sa maladie, il aimait à relire ou à réciter ses poètes favoris. Il disait tout haut dans son lit des chants entiers du Dante et, « à la dernière heure, on l'entendit, presque inspiré, réciter la sublime invocation du poète à la lumière éternelle, « O summa luce... [2] » Ainsi mourut ce financier poète, Génois d'origine et Français par les services rendus à sa patrie d'adoption.

Les opérations financières de Corvetto ont donné lieu de son temps à des critiques extrêmement vives. Son intervention à la Bourse n'avait pas échappé aux alliés qui la traitaient de « manœuvre » et de « jeu [3] ».

Dans la discussion de la loi des comptes de 1818, Benjamin Constant, Casimir Périer, Laffitte, l'attaquèrent avec violence ; le duc Decazes, Lainé, Pasquier, soutenus par Duvergier de Hauranne et Benjamin Delessert, défendirent les actes de leur collègue absent. L'emprunt par souscription publique n'avait-il pas popularisé la rente ? Les bases de la répartition qu'on reprochait à Corvetto, répartition faite en conseil des ministres, n'avaient-elles pas été proposées par les plus notables commerçants de Paris ? Si le second emprunt conclu avec MM. Hope et Baring avait été conclu, contrairement à la volonté du législateur, sans concurrence ni publicité, des raisons politiques n'excusaient-elles pas cette irrégularité, et les offres tardives de la Compagnie française n'avaient-elles pas été la cause de tout le mal, puisque les alliés en avaient pris prétexte pour exiger le payement en neuf mois de ce qui était encore dû sur la contribution de guerre ? N'était-ce pas ce délai de payement trop court qui avait été la cause de la crise, et n'avait-elle pas cessé par suite de la prolongation du délai ? M. Roy, rapporteur de la commission chargée d'examiner les comptes du budget de 1818, jugea sévèrement les opérations de report faites par Corvetto, tout en reconnaissant qu'elles étaient « tellement commandées par la nécessité, qu'on lui ferait peut-être avec raison le reproche de ne pas les avoir faites [4] ». Comme on l'a très

1. *Lettre du duc de Richelieu à Corvetto*, en date du 13 mai 1819.

2. *Le comte Corvetto*, par le baron de Nervo, p. 472.

3. Voir les lettres de Wellington à Metternich et de Metternich à Wellington à ce sujet. Voir aussi dans les *Annales des sciences politiques* 1re année, *les interventions du Trésor à la Bourse*, par Léon Say.

4. *Arch. parl.*, t. XXIV, p. 6 séance de la Chambre des députés du 24 avril 1819.

bien montré[1], « les opérations faites à la Bourse par Corvetto ont été la cause d'embarras inextricables. Il est évident que, si on n'avait pas prête autant d'appui qu'on l'a fait à la spéculation à la hausse, cette spéculation n'aurait pas pris autant de développement. On n'aurait pas, il est vrai, fait coter les cours élevés dont on s'est servi pour traiter avec les alliés ; mais la France n'a pas profité de ces cours élevés, car on n'a pas pu exécuter le traité justement à cause de la crise, qui a été une réaction contre une hausse excessive ». Le trésor en effet, étant le plus grand capitaliste de l'État, peut-il produire autre chose que des hausses ou des baisses factices, et ses spéculations ne sont-elles pas de nature à éloigner la confiance?

Il faut cependant rendre hommage à la probité financière de Corvetto et à la droiture de ses intentions. « Nous ne saurions avoir la prétention de n'avoir jamais failli », disait le duc Decazes à la Chambre des députés, « mais ce qui est au-dessus des atteintes, c'est l'intention du ministère, c'est la volonté qui l'a constamment dirigé vers le bien de son pays, et c'est ce qu'il m'a été si douloureux de voir attaquer dans la personne d'un de mes plus estimables collègues. Francais comme nous, et par de tels services et par de tels sentiments, il n'aura pas vainement réclamé des droits si bien acquis à l'estime de tous les amis de leur pays, à la vôtre, Messieurs, et surtout à votre justice. »

Corvetto, dans les discussions sur la liquidation de l'arriéré devant la Chambre introuvable, a été le principal défenseur du principe de la fidélité aux engagements pris par le Trésor pour le triomphe duquel le baron Louis avait si vigoureusement combattu ; il a beaucoup fait pour le relèvement du crédit public dans les circonstances difficiles que traversait la France, et si ses interventions à la Bourse peuvent être critiquées, il n'en a pas moins pour titre de gloire d'avoir dirigé les grandes opérations financières qui étaient la condition de l'exécution des traités négociés par le duc de Richelieu. Dans l'œuvre de la libération du territoire en 1815, le duc de Richelieu a été le diplomate, Corvetto, le financier : on ne saurait séparer ces deux noms.

Victor Marcé.

Bibliographie.

Calmon, *Histoire financière de la Restauration*. — Baron de Nervo, *Le comte Corvetto*. — *Annales des sciences politiques*, 1re année, *Les interventions du Trésor à la Bourse* par Léon Say.

1. *Annales des sciences politiques. Les interventions du Trésor à la Bourse*, par Léon Say.

COUR DES COMPTES. — V. Contrôle.

CRÉDIT.

SOMMAIRE

1. Définition et utilité.

Le crédit est une faculté sociale qui dérive de la confiance; c'est, je crois, la meilleure définition qu'on en ait donnée. Il est même synonyme de confiance. Néanmoins, il repose constamment sur des capitaux matériels ou immatériels aisément appréciables, et il est rare qu'il ne s'appuie pas sur ces deux sortes de capitaux à la fois, qu'il ne soit pas, par suite, et réel et personnel. Lors même que l'honorabilité, la capacité, la moralité des personnes auxquelles il s'accorde, semblent avoir été seules prises en considération par le prêteur, il n'en est pas moins vrai que leur fortune compte aussi pour beaucoup; et à l'inverse, leur fortune n'est qu'exceptionnellement prise seule en considération, abstraction faite des garanties individuelles qu'elles offrent. Il n'est pas jusqu'aux institutions destinées aux prêts des classes pauvres dont les opérations ne convainquent de cette verité. L'illustre fondateur des banques populaires d'Allemagne, M. Schulze-Delitzsch, a montré, en s'autorisant des comptes rendus de ces banques, que très peu d'ouvriers sont dénués de toute ressource matérielle, et ces ressources comptent toujours pour leurs prêts. Les banques d'Écosse n'ouvrent aussi de *cash-accounts* à de nouveaux clients sans réelle responsabilité, que sur l'engagement de deux cautions solvables. Par contre, si quelque bien immobilier ou mobilier, si quelque gage purement matériel paraît seul obtenir du crédit, abstraction faite du propriétaire de ce gage, ce crédit est fort restreint par rapport à la valeur du gage. Les prêts sur warrant ou sur hypothèque constitués de la sorte le prouveraient de reste.

C'est parce que le crédit se fonde sur toutes nos qualités personnelles et sur tous nos biens, qu'il embrasse de si vastes horizons et a des résultats si considérables. Son domaine est étendu comme l'espace, inépuisable presque comme les ressources de l'esprit et la moralité. Je le comparais autrefois à la monnaie, dans laquelle les peuples ont imaginé toute richesse durant de longs siècles, et je montrais combien il lui est préférable

et supérieur, sans pourtant en dispenser. Mais l'ignorance seule, il importe aussi beaucoup de le remarquer, tant cette erreur a causé de désastres, lui a attribué d'engendrer, de créer de la richesse. Il rend infiniment plus facile d'en produire, en donnant aux capitaux existants la forme et la puissance nécessaires pour cette production, en les transportant des mains inertes ou inhabiles aux mains actives et industrieuses, en leur procurant enfin, par des transmissions incessantes et rapides des emplois de toute espèce et sans cesse renouvelés. Ce sont là ses pouvoirs, d'une merveilleuse fécondité sans doute; mais il n'en a pas d'autres. Il n'appartient qu'à la terre[1], au travail et à l'épargne de vraiment créer de la richesse.

2. De la nature du crédit.

A raison même de sa nature, des conditions qu'il exige et des effets qu'il engendre, l'histoire du crédit se pourrait jusqu'à certain point confondre avec celle de la civilisation. Appuyé tout entier sur la confiance, il ne veut pas uniquement, en effet, pour naître ou se développer, ce que je nommerais volontiers la sécurité privée, qui naît pour chacun de la richesse acquise, du savoir répandu, des usages et des mœurs, mais encore la sécurité publique, qui provient des lois, des administrations et des gouvernements. Comment prendrait-il donc une large extension loin des coutumes laborieuses et morales des populations, comme loin des lois équitables, des institutions libres et des rapports pacifiques des États? Il ne se développe même largement que là où ces diverses garanties existent depuis assez longtemps, parce qu'elles ne paraissent qu'alors suffisament assurées. Il n'a eu que peu d'importance durant toute l'antiquité et n'en a toujours que peu chez les peuples arriérés ou mal constitués, chez tous les peuples orientaux, par exemple.

Les historiens et les juriconsultes qui se sont souvent étonnés de la sévérité, de l'atrocité de la loi des XII tables à l'égard des prêteurs, n'ont pas compris que tout manquait à cette époque pour faciliter les prêts, et qu'il ne s'en serait pas opéré différemment. La longue et viotente lutte des patriciens et des plébéiens romains, si magnifiquement décrite pour la première fois par Niebuhr, n'avait elle-même pour cause que l'insécurité des uns et la pauvreté des autres, sous l'empire de l'esclavage et des guerres?

1. Je prends ici le mot *terre* dans son sens économique

La cruauté de Shylock, dans Shakespeare, n'est pas non plus un simple effet dramatique. C'est aussi la nécessité qui, pendant la longue période féodale, a maintenu si faibles et si timorés les usages du crédit et ses établissements, même dans les lieux qui leur étaient les plus favorables, ainsi que les villes italiennes ou les cités hanséatiques, où d'ailleurs ces usages et ces établissements se sont alors seulement répandus et fondés. Partout où la richesse est peu développée, où les populations, les gouvernements et la législation n'offrent aucune suffisante sécurité, que peut-être le crédit? Comme le numéraire accumulé semble le symbole des travaux et des services passés, le crédit semble le symbole des labeurs et des richesses futures, dit un économiste, Mac-Leod[1], qui a émis les opinions les plus ingénieuses, mais parfois également les plus erronées, sur le crédit. Seulement ce symbole n'est possible que là où le présent et l'avenir le permettent. Quelque belles que soient les moissons qu'il annonce, elles ne naissent que sur des sols propices. Mac-Leod se trompe, en outre, en prenant le numéraire pour le meilleur indice de la fortune acquise. L'un des bienfaits du crédit, grâce à son active circulation, est de disperser, au contraire, d'importantes masses monétaires, toujours très coûteuses.

a. LA MONNAIE ET LE CRÉDIT. — C'est cette erreur sur la monnaie, jointe à celle des fonctions du crédit, qui a surtout fait croire qu'il pouvait créer de la richesse. C'est ce qu'enseigne aussi Mac-Leod, après tant d'autres économistes, et ce qu'enseignaient si hautement au siècle dernier Law et Hume[2], tout en mêlant cette fâcheuse opinion aux vues les plus remarquables. J'y reviens, parce qu'aucune erreur économique n'a peut-être été plus funeste que celle-là. Je ne saurais trop le répéter, le crédit rend plus facile de multiplier les richesses, mais les richesses proviennent uniquement de la nature, du travail et de l'épargne; et le crédit lui-même ne dépend-il pas notablement du travail et de l'épargne? Mill l'a dit avec toute raison : il n'est que la permission d'user du capital d'autrui. Mais Mill ajoute aussi qu'il fournit, par cette simple permission, le moyen de tirer le meilleur parti de toutes les capacités industrielles dans l'intérêt de la production[3], en donnant à toute personne intelligente, laborieuse et honnête l'espoir

1. Mac Leod, *Theory and practice of banking*, t. II. *introduction.*

2. N. Hume, *On public credit, discourses*, n° 8.

3. John Stuart Mill, *Principles of political economy* liv. II chap. II

d'obtenir pour son industrie les avances qui lui sont nécessaires.

Que sont les banques, ces institutions de crédit les plus perfectionnées, sinon de vastes réservoirs de capitaux, inutiles à leurs possesseurs, où s'alimentent, suivant leurs diverses convenances, tous les canaux du négoce, de la fabrication et de l'agriculture? A raison des facilités de transmission qu'il procure, surtout quand les communications sont devenues très faciles et très rapides, le même capital, la même somme intervient dans une infinité de transactions, quand en son absence, elle pourrait au plus pourvoir à une ou deux affaires. Une heure suffit aux *clearing houses* de Londres ou de New-York pour opérer des payements de centaines de millions (V. Compensations). Encore une fois, le crédit double, centuple l'activité, autant que les services des capitaux, il rend ces services plus constants et plus généraux, plus assurés et plus prompts; mais il n'engendre pas un seul capital. Les institutions de crédit sont des institutions de circulation; ce ne sont pas des institutions de production.

S'il semble de nos jours envelopper le globe presque entier, quoique à des conditions très différentes, c'est que les capitaux accumulés, les sécurités obtenues, les relations établies, autorisent cet immense bienfait. Macleod, persistant dans sa méprise, déclare que le crédit accroît par lui-même la fortune sociale, premièrement parce qu'il met — ce qui est vrai — du capital actif dans les mains des producteurs; deuxièmement — ce qui est faux — parce qu'il n'est pas la représentation d'objets préexistants. Mais en remettant des capitaux aux producteurs crée-t-il de la richesse? Il facilite seulement ainsi évidement d'en créer. Est-ce qu'une machine, un outil, créent par eux seuls de la richesse? Et s'il n'est pas non plus la représentation d'objets préexistants, que peut-il donc être? Sur quoi se fonderait-il? Montrez le crédit d'un homme, d'une association, d'un État absolument dénués de capitaux matériels ou immatériels.

C'est cependant en se prévalant de cette fausse pensée que l'on a tant de fois assimilé les billets de crédit, billets de banque ou d'Etat, au numéraire, et que l'on a prétendu les multiplier indéfiniment sans en diminuer la valeur. C'est là la théorie de la monnaie-signe, que Montesquieu empruntait à toute l'antiquité, sauf Aristote et Platon, en un passage au moins, et qu'ont répétée tous les auteurs d'assignats et de papier-monnaie. Comme si la monnaie, fût-elle du plus précieux métal, ne se dépréciait pas ellemême dès qu'elle dépasse la nécessité des échanges! Et comme si le billet de crédit, de quelque nature qu'il soit, constituait une monnaie! L'histoire, autant que l'observation, démontre à chaque page que la richesse ne se compose que de valeurs effectives propres à la satisfaction de nos besoins. La monnaie est l'une de ces valeurs, est un produit, une marchandise, et circule comme telle; c'est pourquoi sa remise éteint chaque dette. Tandis que le papier, dénué de ce caractère, circule comme un simple engagement, qui passe, sans éteindre aucune dette, d'une personne à l'autre, transmettant uniquement la créance qu'il constate sur l'individu ou l'association qui l'a souscrit (V. Circulation, § 3).

Michel Chevalier, dont les travaux sur le capital et la monnaie comptent parmi les plus beaux de l'économie politique contemporaine, approuve cependant les sentiments de Macleod, en l'admirant beaucoup. La preuve, pour lui, que les titres de crédit ont « une valeur propre, ou, en d'autres termes, qu'ils sont par eux-mêmes une marchandise », c'est qu'il s'en fait « un commerce, comme du fer ou du blé ». On les négocie, c'est vrai, mais en qualité de gages ou de créances, non différemment. Michel Chevalier n'aurait certainement pas soutenu que les reconnaissances du mont-de-piété constituassent de nouveaux capitaux, et pourtant dans toutes les villes s'en affiche la vente à certains jours.

Coquelin commet aussi la même erreur dans son remarquable ouvrage sur les banques, dont il a si justement analysé les fonctions. Dans les dépôts qu'elles reçoivent, dans les prêts qu'elles accordent, dans les escomptes qu'elles opèrent, dans les billets qu'elles émettent, où se trouve donc, dois-je encore le demander, un acte de production et non de circulation? Elles livrent des billets; mais elles les livrent contre des engagements ou d'autres effets qui représentent des valeurs équivalentes à celle qu'ils indiquent. Une inscription quelconque ne peut évidemment changer un morceau de papier en un capital. Malgré tous les essais tentés, la pierre philosophale reste encore à découvrir. C'est chose singulière, en vérité, que la nature du billet de crédit, dont nous nous servons tous et presque sans cesse, soit aussi mal comprise. Qu'on observe avec quelque attention les négociations dans lesquelles il intervient, et l'on se rendra bientôt compte de l'exactitude des obervations qui précèdent. Coquelin, du reste, a plus tard reconnu la méprise qu'il avait commise; ce que n'a jamais fait Ricardo qui, sur ce point de même que sur plusieurs autres, a mêlé les plus justes notions aux plus fausses.

Aussi bien le passé est là pour dire les désastres causés par l'ignorance du crédit, soit qu'on ait nié les principes sur lesquels il repose, soit qu'on ait émis des titres qui ne représentaient pas des richesses suffisantes et facilement négociables. Quelle histoire que celle du papier-monnaie! Elle n'a cependant pas encore corrigé les écoles socialistes et révolutionnaires d'à présent, toujours aussi confiantes que Law ou Cambon, dans les souverains mérites d'une empreinte officielle sur la plus mince feuille de papier.

Sans se mieux rendre compte de la nature et des pouvoirs du crédit, d'autres personnes et d'autres écrivains, se disant économistes parfois, en ont attendu, sinon la création elle-même de la richesse, du moins sa transformation. C'est ainsi que l'on a souvent proposé d'y recourir, surtout parmi nous, pour mobiliser et par moment pour *monétiser* le sol. C'était l'étrange pensée, au XVIIIe siècle, du vicomte d'Aubusson, avant d'être celle de Necker et de l'Assemblée constituante, malgré les justes avertissements de Dupont de Nemours, lors des premiers assignats. L'école saint-simonienne et différents publicistes ont renouvelé cette grossière prétention sous nos yeux, sans même se demander s'il serait désirable que les biens changeassent de nature, ou si la baguette du crédit a le don d'opérer de telles transformations.

b. Le crédit et les prix. — Ce qui plus d'une fois aussi a fait croire aux pouvoirs exagérés du crédit, c'est l'action très importante qu'il exerce sur les prix dès qu'il a reçu une assez notable extension. Il ne m'est pas nécessaire de rappeler l'influence en cela de la monnaie; mais celle du crédit est plus grande encore, grâce aux plus nombreuses facilités qu'il vaut aux transactions, aux usages plus perfectionnés qu'il répand sur le marché des échanges. Pensez, en effet, aux innombrables négociations qu'il permet sans nulle intervention monétaire. Voyez les troubles survenus dans tout négoce aux moindres inquiétudes publiques, avant même que l'or et l'argent, cherchant à se dissimuler, se retirent de la circulation (V. Crises). C'est qu'avec la confiance disparaissent alors toutes les ressources qu'elle fournit. « Quoique le crédit ne soit pas une force productive, dit bien encore Mill, il a une puissance d'acquisition; et celui qui, ayant du crédit, s'en sert pour acheter des marchandises, crée une demande de marchandises aussi grande, et tend à élever autant les prix que s'il faisait une égale quantité d'achats au comptant[1]. » Toocke indique, de son côté, les faits les plus curieux et les plus concluants à cet égard, dans sa célèbre *Histoire des prix*, qu'il siéra toujours de consulter. Il y cite d'immenses spéculations, heureuses ou malheureuses, réalisées à raison seulement du crédit, faisant d'ailleurs remarquer que les achats de spéculation résultent habituellement de simples crédits aux livres, selon l'expression commerciale reçue. Crédits dont la durée se conforme aux coutumes de chaque branche de négoce, et qui suivent les circonstances favorables ou défavorables qui se présentent. Les achats sur place, dit-il, effectués en vue de ventes à opérer, ou destinés aux exportations ou réalisés sur les exportations, se font de la sorte[1].

Quelle extension, aussi bien, ont prise depuis Tooke les transactions sur crédit! Les récentes statistiques de M. de Foville à propos des variations des prix, et surtout celles de M. Juglar sur les crises financières et commerciales depuis un demi-siècle environ, ne sauraient permettre d'en douter. Considérez les spéculations colossales, si téméraires et presque partout si ruineuses, des Bourses publiques. Rien de pareil avait-il lieu dans le passé, et rien de cela serait-il possible hors des sphères du crédit?

Il importe, en outre, de remarquer que, dans les conditions ordinaires, l'influence du crédit sur les prix est très heureuse, parce qu'il leur assure une plus grande régularité. Car peu d'agriculteurs, de manufacturiers, de commerçants, pendant les crises, pourraient en son absence attendre, pour se défaire des produits qu'ils possèdent, que les cours fussent revenus à leur niveau habituel. Et, sans le crédit, peu d'entre eux pourraient également s'approvisionner, en prévision de fortes hausses, des choses dont une prochaine rareté doit amener le renchérissement. Il ne tend pas moins que la facilité et la rapidité des communications à prévenir les baisses extrêmes et les extrêmes hausses[2].

3. Les effets du crédit.

Plusieurs économistes ont, à l'encontre de ceux dont je viens de combattre l'opinion, attribué au crédit des effets trop restreints et, chose surprenante, après avoir quelquefois analysé très exactement la plupart de ses services. Ainsi J.-B. Say écrit très bien : « Le crédit procure à celui qui manque de capi-

1. V. Mill, *Principles of political economy*, liv. III, chap. XI.

1. V. Tooke, *History of the prices*, t. IV, p. 125 et 126.

2. On consultera avec fruit, pour tout ce qui touche au crédit, l'enquête universelle sur l'organisation du crédit et des banques, publiée par le gouvernement des États-Unis, dans la Collection des Rapports à lui adressés, sur sa demande, par ses consuls : *Reports from the consuls of the United States on the Credit and trade's system of several districts*. Washington, 1884.

taux la disposition des capitaux de celui qui ne peut pas ou qui ne veut pas travailler par lui-même ; il empêche les valeurs capitales de demeurer oisives. Si un fabricant de drap ne vendait pas ses draps à crédit au marchand de drap, l'étoffe attendrait dans la manufacture. La confiance accordée met plus vite cette étoffe entre les mains du consommateur. Si un droguiste ne vendait pas à crédit au teinturier, et si le teinturier, en vertu de cette facilité, ne teignait pas à crédit pour le fabricant d'étoffes, celui-ci, faute d'avances, serait peut-être forcé de suspendre sa fabrication jusqu'à ce que ses premiers produits fussent écoulés, d'où il résulterait que la portion de son capital qui est en marchandises à moitié manufacturées, en ateliers, en métiers, chômerait en tout ou en partie. Ce crédit empêche les pertes de temps d'avoir lieu ; mais vous voyez qu'il consiste en ce cas-ci en une avance de drogues, qui sont matérielles, jusqu'au moment où elles seront matériellement payées. Il n'y a pas là-dedans multiplication des capitaux, il n'y a qu'un emploi plus constant de ceux qui existent[1]. »

Après cette démonstration si bien déduite, à laquelle il ne manque que de mieux marquer le transport par le crédit des épargnes ou des capitaux de l'oisiveté ou de l'ignorance au travail et à l'habileté, J.-B. Say dit cependant : « C'est seulement sous ce rapport qu'il est désirable, qu'il est heureux pour la société que le crédit soit généralement répandu ; mais il y a une situation plus favorable encore : c'est celle où personne n'a besoin de crédit, où chacun, dans sa profession, a su amasser assez de capital pour subvenir sans emprunter aux avances que sa profession exige. Je dis que cette situation est la plus favorable en général, parce que la nécessité de faire des emprunts et d'obtenir des termes est toujours fâcheuse pour ceux qui sont obligés d'y avoir recours ; elle force les industrieux à des sacrifices qui sont une augmentation de frais de production ; elle expose les capitaux à des pertes non méritées, et élève le taux de l'intérêt. Il vaut mieux, chaque fois que la chose est possible, travailler avec ses propres capitaux. »

On l'a dit, et c'est vrai, en émettant ces réflexions, Say se livrait à l'utopie la plus décevante. Aussitôt qu'une société est assez avancée sur les voies de l'industrie, nul entrepreneur ne s'en tient ni ne voudrait s'en tenir à l'usage de ses propres capitaux. Tous sont alors en compte courant avec un établissement public ou privé de crédit, et n'agiraient pas différemment sans beaucoup de dommages. Supposez, en effet, que chaque industriel ne travaille que sur ses capitaux : ou il produira très peu, ou il subira toutes les secousses du marché, en y succombant le plus souvent. Il laissera même forcément inactive presque toujours une forte partie de sa fortune, à moins de la plus condamnable imprudence. Le conseil d'Homère de fuir les dettes n'est pas toujours sage, et que deviendrait en ce cas l'heureuse influence du crédit sur les prix? Say se trompe singulièrement, en outre, quand il assure, en son irréalisable hypothèse, que l'emprunt expose seul les capitaux à des pertes non méritées. Puisqu'il suppose que les capitaux empruntés sont remplacés par les propres capitaux des producteurs, comment les risques subis par ceux-là n'atteindraient-t-ils pas ceux-ci? En dehors du crédit, comment aussi serait-ce la diminution de l'intérêt qui surviendrait, et non sa disparition, et quel bienfait vaudrait la plus forte baisse d'intérêt où ne se feraient plus de prêts? C'est, au contraire, à mesure que se répand le crédit qu'on voit se restreindre l'intérêt, à la suite de l'accroissement des capitaux qu'il favorise et des sécurités qu'il entraîne, autant peut-être qu'il les réclame. L'intérêt est de 20 et de 30 p. 100 dans l'Inde, de 15 p. 100 en Égygte, et il n'est que de 2 1/2 ou de 2 p. 100 en Angleterre et en Hollande.

Bien plus, le crédit ne se développe nulle part sans que tous en bénéficient. Si le droguiste dont parle J.-B. Say fait une avance au teinturier, ce dernier en fait une autre au marchand d'étoffes. La chaîne du crédit est une chaîne sans fin, dont les avances et les emprunts, loin de gêner personne, profitent jusqu'aux consommateurs, par les incalculables surcroîts de richesse qu'ils permettent. On admettait, avant nos plus récents progrès, qu'avec le crédit fabricants et négociants faisaient dix fois plus d'affaires qu'ils n'en auraient fait autrement. Or, pensez à ce qu'une pareille extension d'affaires amène de moindres frais et de plus forts revenus pour la production, comme de moindres exigences pour la consommation. Il suffirait, en possédant un capital propre de 100,000 francs, de porter, grâce au crédit, l'ensemble de ses affaires à 400,000 francs ; ce qui n'est certes pas exagéré, pour retirer de ses diverses opérations, à 3 p. 100 de bénéfice, un gain supérieur à celui qu'on aurait réalisé avec les 100,000 francs, eussent-ils donné 10 p. 100. De même que l'extension du crédit tend à la baisse de l'intérêt et au développement des revenus et des produits, je puis maintenant ajouter qu'il tend aussi au développement des salaires, dont la

1. J.-B. Say, *Cours d'économie politique*, t. I, p. [illegible]

hausse suit toujours la marche de l'industrie.

Aucune institution de crédit n'en montre mieux les bienfaits à l'égard des classes ouvrières que les caisses d'épargne libres, les banques populaires d'Allemagne et les banques d'Écosse, dont je parlais précédemment. Elles stimulent puissamment, en effet, les unes et les autres, ces classes à l'épargne, et leurs plus minces dépôts, inutiles séparément, en ressortent disposés pour les meilleurs et les plus divers services. Combien de petits fabricants, de petits agriculteurs y ont puisé la première ressource dont ils avaient besoin, pour parvenir plus d'une fois aux sommets de la grande industrie!

Mac Culloch est néanmoins allé plus loin que Say. Il ne découvre aucune hypothèse où le crédit présente quelque avantage. « Si un banquier prête à B un billet de 100 livres, dit-il, celui-ci pourra obtenir une quantité équivalente de terre ou de produits du pays en échange du billet. Mais cette terre ou ces produits existaient déjà, l'émission du billet ne les a pas créés; ils étaient auparavant dans la possession de quelqu'un, et il dépend tout à fait de B de les employer plus ou moins avantageusement qu'ils ne l'étaient avant l'échange, et que, sous un point de vue d'intérêt public, l'emploi soit profitable ou non. En analysant un cas de cette nature, nous trouverons que tout ce que le crédit peut faire, c'est seulement de changer la distribution du capital et de le transférer d'une classe à une autre. » Mac Culloch aurait au moins dû persuader, avant une semblable observation, que l'emprunt n'est jamais nécessaire, et qu'en quelques mains qu'ils soient ou que sous quelques formes qu'ils se présentent, les capitaux produisent les mêmes résultats. Qu'est-ce d'ailleurs que le commerce et que fait-il, si ce n'est de transporter pareillement des valeurs d'une personne à une autre? Mac Culloch n'aurait néanmoins pas prétendu, j'imagine, que le *commerce* (V. ce mot, p. IV) soit sans utilité.

Après avoir lui-même réfuté sa première erreur, Coquelin a remarquablement exposé à ce sujet, dans son dernier écrit sur le crédit[1], l'importance du déplacement des capitaux au sein de la constitution actuelle de l'industrie, où triomphe de plus en plus la division du travail. « Le déplacement des capitaux ou des produits, dit-il, est une énorme affaire; c'est tantôt le point de départ, tantôt le complément nécessaire de l'œuvre de la production. Aussi est-ce faute de réflexion qu'on se fait un argument contre le crédit de cette vérité banale qu'il n'opère qu'un déplacement de capitaux. Une route, un chemin de fer, un canal, ne servent également qu'à déplacer les produits. Autant peut-on en dire de la monnaie qui facilite les échanges, et des échanges mêmes qui ne tendent pas à d'autre fin. C'est qu'en effet, grâce à la division du travail, le déplacement des capitaux ou des produits est une œuvre immense; c'est presque la moitié de la production même. Si le crédit l'opérait seul, il serait trop puissant; mais il ne fait que la faciliter, et c'est encore beaucoup. »

Pour en terminer avec l'amoindrissement, le rapetissement de l'idée du crédit, en allant à son extrême limite, je rappellerai l'absolue condamnation qu'en prononce Sismondi, lorsqu'il parle des banques. Le pauvre heureux, dit-il, habite un pays où le crédit est inconnu. Il va jusqu'à s'effrayer de l'usage qu'Hérodote rencontrait chez les Égyptiens, de transformer les dépouilles de leurs ancêtres en nantissement pour leurs prêts[1]. Au nom de l'économie politique, il répète presque les anathèmes que lançait au crédit, ainsi qu'aux grandes capitales et aux télégraphes, M. de Bonald au nom de la politique et de la religion. Mais, très libéral en politique, Sismondi redoutait toute innovation, tout progrès industriel, par crainte d'une trop vaste production. Comme s'il ne restait plus de besoins à satisfaire, de souffrances à calmer! Que ne s'est-il contenté de ne pas admirer les guerres, à l'exemple de Boisguillebert, parce qu'elles « accélèrent la circulation[2] », ou de ne pas louer par contre Frédéric II d'avoir, pour la même cause, vanté la marche de ses armées à travers son État.

4. Histoire du développement du crédit.

J'indiquais au commencement de ce travail les obstacles qu'avait longtemps rencontrés le crédit et les exigences qu'il montrait d'abord. Expropriation, servitude, droit de vie et de mort, tout était permis aux prêteurs contre leurs débiteurs en retard. C'est la multiplicité des échanges et l'accroissement de la richesse qui seuls ont fait naître les premiers trafiquants d'argent, de numéraire, les *changeurs*, nécessités aussi par le nombre et la mauvaise qualité des monnaies. Ces changeurs se transformèrent plus tard en banquiers, qui recevaient des dépôts et les employaient en prêts. Mais en quelle mesure encore et à quel intérêt! Du vivant de Démosthènes, les banquiers athéniens prélevaient communément 36 p. 100 par an, retenus même

1. [illegible]

1. Hérodote, t. II, p. 130.

2. Boisguillebert, [illegible] des grains, t. I, p. [illegible].

sur les sommes avancées, tout en se nantissant de gages importants. Le philosophe Ménippe prenait, lui, pour le moins une obole par jour, soit 20 p. 100. Plutarque, qui les en accuse, on le sait, avec violence, rapporte pareillement aux banquiers grecs la découverte de l'escompte.

Pendant toute l'antiquité, des dépôts considérables se sont, cependant, faits dans les temples, sur lesquels veillaient les dieux, et où s'accumulaient également leurs propres revenus, les nombreux dons qu'ils recevaient et les amendes judiciaires. Ceux de Delphes et de Délos étaient célèbres pour les dépôts des particuliers et des villes. Mais ni la puissance ni le respect des dieux n'ont constamment, je n'ai pas à le dire, préservé ces dépôts des coupables entreprises des princes. Qui ne se souvient des vers de la *Pharsale* sur l'enlèvement par Jules César du trésor déposé dans le temple de Saturne? Qui ne se rappelle le pillage général des temples romains à l'avènement d'Auguste? Louis XI lui-même, dévot adorateur de la Vierge, ne forçait-il pas encore les caveaux de Notre-Dame, pour s'emparer des dépôts, qu'après les avoir reçus, le Parlement venait solennellement placer sous l'autel de cette cathédrale, sans penser sans doute à son imitation des banquiers d'Athènes? Les prêtres de Delphes et de Délos disposaient même des dépôts qui leur étaient confiés pour opérer des prêts; et c'est à ce propos que Macleod nomme Délos un grand *emporium* commercial. Il a fallu toutefois de nombreux siècles pour franchir la distance, si restreinte en apparence, qui sépare ces premiers usages du crédit des opérations courantes des banques. A peine en a-t-il fallu davantage pour que la monnaie conventionnelle de Carthage ou de Clazomène se changeât en billets de circulation[1].

Il est pareillement nécessaire d'attendre jusqu'aux Fugger, ces anciens filateurs de lin des environs d'Augsbourg, entrés dans la banque au XIVe siècle et tant admirés de Machiavel et de Rabelais, pour voir une grande opulence et une haute position dues au négoce de l'argent. Que de lois civiles et religieuses tout à la fois ont condamné ces négoces et en ont imposé le mépris longtemps plus tard! Le sentiment qui faisait, à Rome, reprocher aux ancêtres d'Octave d'avoir déshonoré sa race par un tel trafic, a presque subsisté jusqu'à nous. Aux lois et au dédain public s'unissait d'ailleurs, pour mettre obstacle aux développements du crédit, la complète absence d'associations de personnes et de capitaux, indispensables pour toute institution qui le sert et l'étend. Quelles associations industrielles de quelque importance auraient effectivement pu se rencontrer dans le monde ancien, durant le moyen âge ou les premiers siècles du monde moderne? Ce ne sont assurément pas les corps de métiers de ces diverses époques qui pouvaient engager aux utiles et bienfaisantes associations financières.

« On ne trouve dans l'histoire de l'antiquité, remarque justement M. Gautier dans son consciencieux travail sur *les banques et les institutions de crédit*, aucune trace de l'esprit d'association, inconciliable peut-être avec un état social dont l'esclavage était la base, et qui ne peut naître d'ailleurs qu'alors que l'industrie a acquis un degré d'étendue et d'importance auquel ne se prêtaient ni les mœurs ni les institutions des anciens, ni la nature et la direction de leur civilisation. » L'association est si nécessaire aux progrès du crédit, qu'ils semblent partout suivre la même marche, se mouvoir dans les mêmes sphères. Comme pour le crédit, c'est dans les villes d'Italie ou de la Hanse et en Hollande, cette première grande puissance fondée seulement par le travail, que se trouvent d'abord en effet des associations d'affaires importantes. De nos jours aussi, où citerait-on de nombreux ou de puissants établissements de crédit loin des usages répandus de l'association?

Il est, au reste, curieux de voir à l'origine des prospérités de l'Italie, de la Hanse et de la Hollande, les flots si redoutés jusque-là impirer plus de sécurité que la terre ferme. Le matelot s'y sent plus indépendant, moins menacé du pillage et de la violence qu'on ne l'est sur le continent, et il s'ouvre à travers les mers des voies que semblaient refuser encore tous les continents. Aussi, mieux qu'à Tyr et à Carthage, la marine y a-t-elle développé le négoce qui, par ses nécessités et ses usages, y a accoutumé à s'unir, à s'assister. Là, tout à la fois, le nombre des monnaies, leurs différences de titre, d'empreinte, de valeur, suscitèrent, avec les besoins du négoce, des changeurs, des banquiers et enfin des banques. Les banques de Venise et d'Amsterdam, ces premières grandes institutions de crédit, n'ont pas eu d'autre cause.

On ne saurait pourtant oublier que Mécène, homme d'État non moins qu'ami éclairé des arts, précédé même en cela par Xénophon[1], appréciait avec justesse dès l'antiquité quelques-uns des services du crédit. Dans le plan général d'administration qu'il soumit à

1. V. mon ouvrage, *De la monnaie, du crédit et de l'impôt*, t. I. [illegible]

1. Xénophon proposait aux Athéniens une institution qui se rapprochait beaucoup d'une banque d'escompte.

Auguste, figurait une véritable banque. Il conseillait, pour la constituer, de vendre une portion du domaine public, dont on ne tirait nul profit, et d'employer les sommes en provenant en prêts faits, à un intérêt modéré et sous suffisantes garanties, aux personnes capables de s'en servir utilement pour l'agriculture, la fabrication ou le commerce [1]. Mais le temps où Law persuadait qu'il appartient à l'État de *donner le crédit* n'était pas encore venu. Et comment faire comprendre à Rome qu'une plus active circulation pourrait augmenter la richesse, alors qu'on n'y attendait cette richesse que de la guerre et du pillage? On ne sait pas même ce qu'est devenu le projet de Mécène.

Je le répète, en finissant, si la puissance productive des peuples est en raison constante de leurs capitaux et de leurs labeurs, le crédit les sert beaucoup, en les engageant à la formation des capitaux et en mettant avec le plus de profit ces capitaux à la disposition de leur travail. Sans doute, il est possible d'imaginer, ainsi qu'on s'est plu souvent à le faire, un ou plusieurs individus heureux et respectables au sein d'extrêmes privations, hors des conditions ordinaires de la vie. Mais qu'ils sont exceptionnels! et qu'il serait imprudent d'y compter, surtout quand leur condition n'est pas toute volontaire et ne provient pas seulement de leur croyance religieuse ou morale! Ils n'existent en outre, sans participer à la production, qu'à raison des efforts et des ressources des autres hommes et ne se peuvent multiplier qu'à mesure que s'étendent ces efforts et ces ressources. Le paganisme eût-il été favorable aux ordres monastiques autant qu'il leur était contraire, que le dénûment général des nations anciennes aurait forcément maintenu ces ordres en très petit nombre.

GUSTAVE DU PUYNODE.

CRÉDIT AGRICOLE. — Il en est du crédit agricole comme de toute espèce de crédit: il peut être personnel ou réel et est presque toujours personnel et réel. Lorsque le propriétaire lui-même emprunte pour sa culture, il peut évidemment engager, outre sa personne, sa terre, ses récoltes et son cheptel, et pour ses récoltes et son cheptel au moins c'est un acte de crédit agricole. Quant il n'y a de sa part qu'engagement de la terre ou quand le propriétaire ne possède que sa terre et qu'il l'engage, c'est un acte de crédit foncier (V. CRÉDIT FONCIER).

Mais une terre n'est pas toujours cultivée par son propriétaire; elle peut l'être aussi par un fermier ou un métayer, qui ne sauraient évidemment l'offrir pour gage. Ils ne peuvent au plus engager, après leur personne, que leurs récoltes et leurs cheptels. Seulement, d'après nos lois et presque toutes les lois étrangères, les récoltes et les cheptels sont, par les baux mêmes, engagés envers le propriétaire avant tous autres. C'est la garantie de ses payements. Le cheptel appartient habituellement, en effet, au fermier ou au métayer; il n'en est autrement que dans les pays pauvres. Dans une notable partie du centre de la France, par exemple, où règne presque exclusivement le métayage, le cheptel appartient au propriétaire.

On sait que le cheptel est, selon l'expression reçue, mort ou vif. Le cheptel mort comprend tous les outils ou instruments : charrues, charettes, etc., affectés à la terre ou au domaine auquel ils servent; le cheptel vif se compose des animaux affectés à cette terre ou à ce domaine.

D'innombrables projets se sont succédé parmi nous, depuis près de trente ans, pour retirer au propriétaire son privilège sur le cheptel et les récoltes du fermier ou du métayer. On a cru souvent de la meilleure foi qu'il suffisait d'une telle innovation pour transformer notre agriculture. Fermiers ou métayers pourraient alors, disposant de leurs cheptels ou de leurs récoltes, assurer et étendre, a-t-on dit, leur crédit, et quel essor prendraient leurs cultures! Par malheur, les auteurs de ces projets ne se sont rendu compte, je crois, ni du contrat de bail ni de la réalité des choses. Si la liberté des contrats était respectée, quel propriétaire renoncerait à ses garanties ordinaires, ou ne prendrait d'autres garanties, qui nuiraient sans doute autant, quelles qu'elles fussent, au crédit des fermiers ou des métayers? Si la liberté des contrats disparait, au contraire, en outre de l'iniquité, apparaîtra aussitôt le risque, et quel risque ne se paye? Les lois sur l'usure n'ont assurément pas plus profité aux emprunteurs que les lois sur les accapareurs n'ont profité aux consommateurs. Toute faveur arbitraire est un préjudice pour celui qu'on veut protéger; l'ignorance et l'irréflexion seules donnent naissance à ces faveurs. Tout risque se paye, et il se paye d'autant plus cher qu'il restreint beaucoup l'offre de ceux qui le supportent.

Un autre projet, plus sensé que ceux dont je viens de parler, s'est discuté dans nos chambres. Il consistait à *commercialiser*, pour me servir du mot employé, les engagements de l'agriculture, c'est-à-dire à soumettre à la juridiction commerciale, expéditive et peu coûteuse, les effets souscrits par les

1. V. Dion, liv. XI, XIV, XV, XVI et XXX.

cultivateurs. Mais les agriculteurs sont-ils réellement des commerçants, et leurs effets peuvent-ils être utilement souscrits, comme ceux de ces derniers, à courte échéance, à vue ou à un, deux ou trois mois? Certainement non, si ce n'est par exception. Ce qu'il faudrait sous ce rapport, c'est de rendre pour tous la justice facile et peu coûteuse; ce qu'on réaliserait très aisément et ce que chacun demande. Après ce progrès, qu'importerait de commercialiser ou non les engagements des cultivateurs?

La mutualité, si bien organisée par M. Schulze-Delitzsch, en Allemagne, entre les petits entrepreneurs, les petits commerçants, les premiers ouvriers, grâce aux banques populaires qu'il a fondées, a été étendue, avec quelques modifications, dans le même pays, aux petits propriétaires et aux petits cultivateurs par M. Raiffeisen. Ces dernières banques quoique inférieures, à mon avis, à celles qui leur ont servi de modèle, ont rendu de très grands services et, après s'être beaucoup multipliées en Allemagne, ont avec le même profit passé en Italie.

Mais la vraie solution du crédit agricole, ainsi que de tout autre crédit, c'est la liberté. Les nombreuses et libres banques d'Écosse ont, par les facilités et les stimulants qu'elles ont fournis, transformé l'agriculture de ce pays, si pauvre et si désolé auparavant, non moins que son industrie manufacturière et commerciale. C'est aujourd'hui l'une des contrées les plus laborieuses et les plus riches du monde, et c'est à l'indépendance de ses banques, qui ont mis leurs ressources à la portée et à la convenance de tous les besoins, qu'elle le doit.

Gustave du Puynode.

CRÉDIT COMMERCIAL. — Il n'est en réalité (V. Crédit) que deux sortes de crédit, d'ailleurs absolument différentes, selon que le crédit s'accorde aux personnes ou aux choses. Mais de même qu'il est rare, je l'ai dit, qu'une personne soit appréciée, sur le marché des affaires, sans égard aux biens qu'elle possède, de même il est rare que des biens y soient considérés indépendamment de leurs propres détenteurs. Un négociant qui emprunte semble, il est vrai, n'engager que sa signature et sa personne; cependant quel emprunt obtiendrait-il, comparé à ceux auxquels il peut prétendre, si sa signature ne représentait et n'engageait vraiment que son savoir, son intelligence et son honorabilité? Ce n'est qu'en calculant exactement, s'il se pouvait, l'importance de chaque élément de la confiance entourant les emprunteurs, qu'on connaîtrait la somme de crédit à laquelle ils peuvent prétendre et atteindre.

Le principal caractère du crédit commercial, dans ses conditions ordinaires, c'est toutefois de paraître presque uniquement personnel, d'être par suite le crédit porté à sa plus haute puissance. Mais, encore une fois, c'est bien plus une apparence qu'une réalité. Quelquefois même, comme pour les warrants, par exemple, il est, au contraire, ou peut être tout réel. Ce qui sans doute a le plus contribué à ne faire envisager le crédit commercial que comme personnel, ce sont les instruments employés par ce crédit, les effets ou billets si ingénieux et de si grande importance qu'on rencontre dans toutes les grandes négociations commerciales : billets à ordre, lettres de change, chèques, billets de banque (V. Circulation et Changes).

La plupart de ces effets ont une très ancienne origine; mais leur grand usage est fort récent. Cette juste remarque de J.-B. Say à propos de la lettre de change se doit effectivement appliquer à tout instrument de circulation fiduciaire : « Pour pouvoir se servir de lettre de change, il faut qu'il s'établisse auparavant des relations fréquentes, et qui permettent de traiter autrement que par des échanges faits de la main à la main. Il faut une poste aux lettres, un langage commun, des mœurs analogues entre les nations qui trafiquent entre elles. Tout cela n'existait point dans l'antiquité. » Et tout cela n'a pas existé non plus durant de longs siècles après l'antiquité. Une large circulation fiduciaire exige évidemment, en outre, au sein des sociétés qui en jouissent, la sécurité des personnes et des biens, celle des transactions et des engagements; sécurité qui provient de lois autant que de mœurs déjà très avancées. Les virements, qui résultent de simples écritures sur les livres, exigent eux-mêmes des négociations efficacement garanties et des institutions de crédit très perfectionnées. Les *clearing houses*, affectés à ces virements, ne fonctionnent même encore de façon réellement marquée qu'en Angleterre et aux États-Unis (V. Compensations).

Les virements, comme les billets de crédit de toute nature, économisent, dans une mesure énorme, le numéraire métallique, il est à peine besoin de le dire. Ils permettent en conséquence de donner un emploi lucratif aux capitaux monétaires devenus ainsi disponibles. Mais ces billets, qui rendent tant de services, sans lesquels on pourrait difficilement se représenter maintenant un marché commercial, peuvent aussi, de même que toute chose à peu près, se mal employer, donner lieu à des fraudes et à des escroqueries,

il importe de le remarquer. La lettre de change surtout peut être tirée en l'air, selon l'expression reçue, sans cause sérieuse, sans crédit ouvert, en dehors de toute opération commerciale. Les banquiers anglais la nomment alors *a kite*, un cerf-volant.

GUSTAVE DU PUYNODE.

CRÉDIT FONCIER.

SOMMAIRE

1. Définition et but du Crédit foncier.

En français, le mot crédit foncier a deux sens : l'un s'applique à la chose, au crédit que mérite la propriété immobilière, l'autre à un établissement spécial, chargé de faciliter la réalisation de ce crédit.

« Le crédit foncier est l'emploi fait, d'une certaine manière, pour l'emprunt et le prêt des capitaux, de la confiance que peut inspirer le gage de la propriété immobilière. » (Dalloz, v° *Société de crédit foncier*.

« C'est la faculté que possède un homme, une association, une nation, de trouver des prêteurs sur des garanties immobilières. » (J.-B. Say.)

Ce sont là, dans un premier sens, les définitions qui nous ont paru le plus positives. L'opération qui consiste à prêter de l'argent sur la propriété immobilière se nomme prêt hypothécaire ou prêt foncier. L'ensemble de ces opérations forme le crédit foncier.

On distingue aussi, sous le nom de Crédit foncier, l'établissement financier qui, en France et dans divers autres pays, effectue, dans des conditions déterminées, la grande majorité des prêts sur immeubles ou prêts fonciers. « Mettre en contact la terre et le capital, à des conditions favorables; écarter les obstacles qui empêchent la confiance de s'établir alors que la solidité du gage est la plus grande; faciliter la libération du débiteur et mettre à la disposition constante du créancier les fonds dont il a fait l'avance, telles sont les principales données du problème. » (L. Wolowski.) Le but du crédit foncier est « de convertir la dette hypothécaire et immobilière, en lui donnant soit pour l'utilité de la propriété, soit pour la commodité et la sécurité des capitalistes, tous les avantages d'uniformité, de régularité dans le service des arrérages, de mobilité dans le titre, qui s'attachent déjà à la dette publique. » (Dalloz.)

Deux choses sont de l'essence même du crédit foncier; 1° la circulation des titres ou contrats établis sur un droit hypothécaire; 2° l'abaissement du taux d'intérêt du prêt jusqu'à un niveau très rapproché du produit de l'immeuble.

La propriété immobilière a, en France, une valeur qui n'est pas moindre de cent milliards, et suivant certaines évalutions comporte même un chiffre beaucoup plus élevé. Le crédit attribué à cette valeur, malgré sa solidité, a toujours été difficile à réaliser.

On sait que, en France, jusqu'au décret du 28 février 1852, le crédit foncier, c'est-à-dire le prêt foncier ou mieux le prêt hypothécaire, n'a existé que sous la forme de contrat consenti par-devant notaire, et régi par les prescriptions du code civil. Prêteur et emprunteur, mis directement ou indirectement en rapport, souscrivent ensemble l'obligation, l'un de fournir un capital quelconque, l'autre, de le recevoir à une époque déterminée, moyennant un intérêt convenu et l'affectation à la garantie de ce prêt, par une hypothèque, des biens immeubles de l'emprunteur. Nous examinerons dans des articles spéciaux (V. HYPOTHÈQUE, PRÊT HYPOTHÉCAIRE) les différentes modalités du crédit foncier sous cette forme. Mais on sait les difficultés considérables qu'il entraîne. Les emprunteurs, surtout les petits propriétaires, ne trouvent pas facilement le crédit qui leur est nécessaire. D'autres causes plus graves mettent obstacle à ce crédit. Les frais des obligations hypothécaires sont considérables, les formalités à remplir sont longues, difficiles et coûteuses. Enfin, et c'est peut-être l'un des plus graves obstacles à la diffusion du crédit foncier, la propriété, notamment la petite propriété, est en France, incertaine et mal assise, parce qu'elle ne possède pas de titre indiscutable. D'autre part, en raison du revenu peu élevé de la terre (3 p. 100 au maximum) l'intérêt des prêts hypothécaires qui s'élève en général, avec les frais, à 7 p. 100 environ, a toujours été une charge ruineuse pour les emprunteurs. Il faut y ajouter l'obligation de rembourser le prêt à une époque fixe, généralement trop courte, sans faculté d'amortissement.

2. Historique : les associations allemandes de crédit foncier; la loi française de l'an III.

De tout temps, cette situation précaire a préoccupé les esprits. Il vint un moment où le montant de la dette hypothécaire croissant avec rapidité, et ses charges devenant impos-

sibles à supporter, il parut nécessaire d'y porter remède.

La loi du 9 messidor an III, quoi qu'elle soit demeurée inexécutée, est en France un des premiers indices des tentatives de réformes. Elle est au moins curieuse à analyser.

Le conservateur délivrait au propriétaire qui voulait user de la valeur de sa propriété en la mobilisant, des cédules hypothécaires, en autant de coupons qu'il le désirait, et jusqu'à concurrence des 3/4 du prix vénal des biens déclarés. Elles étaient transmissibles par voie d'endossement à ordre et formaient titre exécutoire contre le souscripteur au profit de celui à l'ordre duquel elles étaient passées. Le conservateur était garant de la valeur capitale qu'elles annonçaient et du montant des créances hypothécaires antérieures. S'il contestait l'exactitude de la déclaration foncière, on avait recours à l'expertise. Elles ne portaient pas intérêt et la durée de cette hypothèque sur soi-même ne dépassait pas 10 ans.

Cependant, même avant cette loi du 9 messidor an III, l'étranger nous avait devancés.

C'est en Allemagne qu'il faut rechercher l'origine des institutions de Crédit foncier. C'est en Silésie, vers 1770, après la guerre de Sept Ans, que fut inauguré à Berlin le premier essai d'association en vue d'organiser le crédit foncier. Frédéric le Grand y avait établi un bureau d'hypothèques, où les propriétaires faisaient enregistrer leurs obligations dans une sorte de société, afin de faire escompter ensuite ces obligations auprès des capitalistes auxquels l'association garantissait le service des intérêts et même le payement du capital.

Plus tard, le système fut étendu à d'autres provinces : au Brandebourg, en 1777; à la Poméranie, en 1781; à Hambourg, en 1782; à la Prusse occidentale, en 1787; à la Prusse orientale, en 1788, et, successivement, jusqu'en 1844, à la principauté de Luxembourg, à l'Esthonie et à la Livonie, au Schleswig et au Holstein, au Mecklembourg, au grand duché de Posen, à la Pologne, à la Bavière, au Wurtemberg, au Hanovre, à la Saxe, etc. Ces associations, d'abord mal organisées furent progressivement améliorées, notamment par un système d'amortissement graduel, appliqué à l'extinction de la dette.

Une même pensée a motivé leur création : les dangers que court le prêteur par les irrégularités et les lenteurs de la procédure, l'évaluation trop élevée des immeubles, leur dépréciation, l'incertitude et la modicité du revenu foncier; d'autre part, l'obligation faite aux emprunteurs de payer des primes onéreuses et d'engager une trop grande quantité d'immeubles.

Les institutions allemandes sont formées par une réunion de propriétaires ou par une association de prêteurs. Dans le premier cas, elles sont des agences de prêts et d'emprunts qui, en échange de contrats hypothécaires, émettent des obligations négociables sans frais, produisant un intérêt modique et remboursables tous les six mois par annuités. Dans le second cas, elles sont créées en vue des prêteurs, au moyen d'une organisation de banques combinée avec des opérations de prêts hypothécaires. La plupart des associations allemandes appartiennent à la première catégorie. L'entrée dans l'association est facultative tant que le propriétaire n'a pas emprunté, mais obligatoire dès que l'emprunt a eu lieu. La demande de crédit doit être accompagnée du bordereau des inscriptions hypothécaires. Puis, aussitôt faite l'évaluation de l'immeuble, le prêt est effectué sur la première hypothèque jusqu'à la moitié de sa valeur. On délivre à l'emprunteur une obligation hypothécaire dite lettre de gage, généralement au porteur, qui varie de 20 à 2000 thalers. L'emprunteur se libère par une annuité comprenant les intérêts, les frais d'administration et la somme affectée à l'amortissement. Les lettres de gage se remboursent, par voie de tirage au sort, au prorata des fonds provenant de l'amortissement. Les associations jouissent de privilèges importants.

Ce sont là les principaux éléments de leur organisation. Celles qui ont été fondées et qui sont régies par l'État reposent sur les mêmes combinaisons.

Elles permettent à l'emprunteur de trouver des capitaux, sans l'intervention coûteuse de tiers; elles lui évitent des demandes imprévues de remboursement; lui permettent de se libérer par petits versements; l'obligent à servir régulièrement les intérêts en même temps qu'à amortir sa dette.

Elles offrent au prêteur un placement certain et un service exact des intérêts; le dispensent de surveiller l'immeuble hypothéqué; lui épargnent les embarras d'une procédure compliquée; lui épargnent les frais de courtage et autres dépenses qui accompagnent le payement des intérêts, la rentrée et le placement des capitaux.

3. Tentatives d'établissement en France; décret organisateur de 1852.

Ce fut M. Wolowski, qui, en 1835, proposa d'introduire en France les institutions de crédit foncier, mais ses idées ne trouvèrent d'écho que chez quelques économistes. En

1845, les conseils généraux furent consultés; soixante-et-un d'entre eux, par leur réponse, faisaient un affligeant aveu du triste état du crédit immobilier dans notre pays. Cinquante-sept déclarèrent que toujours les propriétaires d'immeubles payent au delà de 5 p. 100 pour les emprunts sur hypothèques. Dix-sept évaluèrent à 6 ou 7 p. 100, frais compris, le taux de l'intérêt habituellement supporté; 12 l'évaluèrent à 7, 8, 9 et 10 p. 100; quelques-uns parlèrent de 12, de 15, de 20 et même de 22 p. 100 lorsque les prêts sont à de courts termes et pour de petites sommes.

Dans l'enquête ouverte par le conseil d'État, l'évaluation du taux d'intérêt des prêts sur hypothèques varia entre 6 et 10 p. 100.

L'opinion publique se trouva ainsi mieux préparée. Aussi, après la révolution de 1848, l'Assemblée constituante fut-elle saisie de divers projets. Des travaux importants furent faits, et deux propositions de loi furent présentées à l'Assemblée législative en 1850 et en 1851.

Il paraissait étrange que l'engagement personnel obtint des conditions moins onéreuses par le crédit que l'engagement territorial, que le crédit personnel l'emportât sur le crédit réel.

Le coup d'État survint. Très habilement Louis-Napoléon s'empara des travaux déjà accomplis, nomma une nouvelle commission et fit paraître le décret du 25 février 1852.

Ce qui semblait attirer les esprits, c'était la solution de ce problème : comment concilier le placement à longue échéance et l'immobilité du gage, avec la prompte et facile disposition des fonds prêtés? Ce problème, le crédit public l'avait depuis longtemps résolu. Les emprunts faits par l'État sont à longue échéance; ils affectent même le caractère de la perpétuité, et cependant la réalisation des effets publics est facile et sans frais. L'État ne s'oblige point au remboursement ou n'y procède que successivement, à longue échéance et par voie d'amortissement. Ces titres circulent avec la plus grande commodité, et au lieu de la libération du débiteur, on obtient une facile substitution des créanciers.

« Là se trouve tout le nœud de la question pour le Crédit foncier, dit M. Wolowski : il faut constituer un titre de rente territorial; il faut emprunter au mécanisme du Grand-Livre ce double caractère de la permanence de l'engagement et de la circulation de la valeur ».

Un des obstacles les plus sérieux, avons-nous dit, qui s'opposaient à l'organisation du crédit foncier était notre régime hypothécaire et l'incertitude que présentaient la plupart des titres de propriété. Le premier de ces obstacles a fait l'objet de quelques réformes, notamment par la loi de 1855, sur la transcription; mais ces réformes n'ont encore été qu'un palliatif et, comme nous le verrons aux articles sur les *Hypothèques* et sur l'*Act* Torrens, le moment paraît venu d'apporter à nos lois sur les privilèges et les hypothèques des modifications nécessaires. Quant au second obstacle, qui est l'insuffisance ou plutôt l'absence complète de titres de propriété, rien encore n'a été fait, mais il est permis d'espérer que la réforme du cadastre, l'adoption plus ou moins complète, plus ou moins modifiée de l'*Act* Torrens, donnera à la propriété immobilière la consistance qui lui manque et, par là même, un gage de garantie indiscutable pour les prêteurs.

Pour tenter un essai de crédit foncier, il fallait d'abord réduire au strict minimum le taux élevé du loyer des capitaux, qui équivalait alors au double du revenu de la terre; il fallait permettre le remboursement échelonné à longue échéance; il fallait, les capitaux des prêts hypothécaires visant plus à la sécurité qu'au bénéfice, obtenir la réduction du loyer, mais la fixité dans le taux de réalisation, d'où le remboursement au pair des obligations ou lettres de gage, au moyen de l'amortissement servi par le débiteur; il fallait enfin que, comme dans le service des rentes, où l'Etat est l'intermédiaire entre les créanciers et obligés, on trouvât soit une société de crédit, soit une association de prêteurs qui pût offrir une garantie et servir d'intermédiaire entre les propriétaires ayant besoin de capitaux et les possesseurs de ces capitaux.

Ceci admis, tous les termes du problème étaient connus. C'est alors qu'intervint le décret du 28 février 1852 qui, en fondant un mode de prêt particulier, plus avantageux que le prêt hypothécaire, par voie d'obligations authentiques, seules consenties jusque-là, a fait faire un pas considérable au crédit immobilier. Ce décret avait pour but de créer le prêt remboursable par annuités à long terme au moyen d'émissions de titres, garantis par hypothèques produisant intérêt, et négociables sans frais. L'intermédiaire entre les propriétaires et les capitalistes pouvait être une association entre emprunteurs ou formée par les prêteurs.

4. Le Crédit foncier de France.

Aussitôt des capitalistes se réunirent et les décrets du 28 mars et 3 juillet 1852 autorisèrent la création et les statuts de *la Banque foncière de Paris, Société de Crédit foncier*, au

capital de 25 millions, qui offrit de prêter du numéraire à l'emprunteur et se chargeait de la négociation de ses titres. Cette initiative fut bientôt suivie dans presque toute la France, notamment à Marseille, Nevers, Orléans, Poitiers, Limoges, Rouen, Bordeaux, Brest, etc., mais les sociétés formées ne reçurent pas l'autorisation administrative. Le gouvernement avait décidé de centraliser tous les établissements créés, et le 10 décembre 1852, un décret transformait la Banque foncière de Paris en *Crédit foncier de France*, en étendant son privilège à tous les départements.

Le capital de garantie était fixé à 60 millions et il pouvait prêter jusqu'à 200 millions sur hypothèques, à raison d'une annuité de 5 p. 100 comprenant intérêt, amortissement, frais d'administration, et éteignant la dette en 50 ans.

Un décret du 21 décembre 1853 substitua au taux de 5 p. 100, amortissement compris, une échelle mobile calculée sur le taux moyen de la rente 3 p. 100. En avril 1854, les prêts réalisés s'élevaient à 50 millions. Le 6 juillet 1854, un nouveau décret réorganisant l'institution, lui donnait un gouverneur et des sous-gouverneurs, supprimait les maxima, imposés au taux de l'annuité, et l'autorisait à faire des prêts à court terme sans amortissement. L'importance du Crédit foncier s'accrut bientôt par l'aide qu'il procura à l'État. Il fut, en effet, substitué au gouvernement pour le prêt de 100 millions promis aux propriétaires qui voudraient assainir leurs terres par le drainage. En 1859, le sous-comptoir des entrepreneurs demanda à se rattacher au Crédit foncier. En 1860, le privilége du Crédit foncier fut étendu à l'Algérie. Par une loi du 6 juillet de la même année, il fut autorisé à prêter à long ou à court terme, aux départements, aux communes et associations agricoles. Le capital social fut porté à 90 millions. A la fin de l'exercice 1870, les prêts hypothécaires s'élevaient à 1,092,727,662 francs, les prêts communaux à 711,571,754 francs, les prêts en Algérie à 16,957,889 francs. Les obligations foncières en circulation s'élevaient à 846,755,345 francs, les obligations communales à 759,651,007 francs, et il avait été avancé au sous-comptoir des entrepreneurs 260,651,809 francs. La réserve dépassait 18 millions. En 1879, à la suite de deux emprunts considérables par voie de souscription publique, les conditions des prêts devinrent plus favorables et permirent au Crédit foncier d'élargir le cercle de ses opérations en créant des agences dans les départements. En 1882, il fut réalisé pour une somme de 330,213,214 francs de prêts hypothécaires. Les prêts au-dessous de 5,000 francs s'élevèrent à 1,581 ; ceux de 5 à 10,000 à 1,419. Le chiffre des petits prêts s'était beaucoup augmenté. Les prêts communaux furent de 64,037,721 francs. En 1883, les prêts fonciers exigèrent une somme de 253,877,096 fr. 10 et les prêts communaux 45,959,806 fr. 63.

Deux institutions importantes ont été créées sous le patronage du Crédit foncier : le Crédit foncier et agricole d'Algérie, le 9 décembre 1880 et la Compagnie foncière de France et d'Algérie le 20 août 1881.

Le premier fait, en Algérie, les mêmes opérations que le Crédit foncier en France. La Compagnie foncière a pour but d'encourager les travaux de construction qui, terminés, servent de gage au Crédit foncier; elle prête aussi sur hypothèque après cette société.

Le Crédit foncier a pour caractère général d'être un intermédiaire entre prêteurs et emprunteurs, qui procure aux uns des fonds remboursables par voie d'amortissement et aux autres des obligations faciles à négocier, parfaitement sûres et recevant un intérêt exactement payé, en échange de l'argent qu'ils prêtent.

Il reçoit les demandes d'emprunt, vérifie la valeur des biens offerts en garantie, réalise des prêts et reçoit les annuités de remboursement. Ces annuités comprennent, outre l'intérêt et les frais d'administration, une portion du capital qui, par l'effet de l'intérêt, éteint la dette en un temps déterminé. Il émet alors des obligations ou lettres de gage en représentation des prêts effectués. A ces obligations est attachée une hypothèque sur les immeubles affectés à la garantie des prêts. Elles sont transmissibles par endossement ou au porteur, et donnent droit à des intérêts. L'argent avancé en échange de ces titres se recouvre par leur négociation ou leur remboursement au prorata des sommes destinées à l'amortissement.

L'avantage offert à l'emprunteur est évident puisque, par une simple annuité à peu près équivalente à l'intérêt légal, il arrive à rembourser, intérêts et capital, ce qu'il a emprunté.

Quant à l'institution qui fait l'office d'intermédiaire, elle prélève sur l'emprunteur une somme suffisante pour servir l'intérêt aux porteurs de ses titres, opérer un remboursement annuel par voie de tirage au sort, couvrir ses frais d'administration et répartir des bénéfices à ses actionnaires, s'il y a lieu. Une pareille institution a besoin d'une grande confiance de la part du public qui doit lui apporter l'argent nécessaire, puisqu'elle ne peut prêter qu'autant qu'elle reçoit. On a cru, pour gagner cette confiance, qu'il fallait imposer aux sociétés de crédit

foncier certaines règles spéciales et des privilèges particuliers, et on les leur a donnés. Il fallait encore que le gage hypothécaire fût solide, et qu'il ne fût prêté que sur première hypothèque jusqu'à concurrence seulement de la valeur de l'immeuble; que le recouvrement de ces créances hypothécaires fût rapide; que les obligations fussent négociables sans frais et avec facilité. C'est ce qui fut édicté. Telle est l'économie du décret du 28 février 1852, qui est, en France, la base de l'organisation du Crédit foncier.

Les prêts réalisés au cours de l'année 1888 portent à 71,096 le nombre et à 3,292,014,475 fr. le montant des prêts hypothécaires réalisés par le Crédit foncier depuis sa fondation jusqu'au 31 décembre 1888.

Les prêts à court terme, de quelque nature qu'ils sôient, sont rares, tandis que les prêts à long terme sont nombreux.

La classification des prêts fonciers, pour les cinq dernières années, se répartit ainsi : ceux de 5,000 francs et au-dessous ont été de 1,264 en 1884, de 1,095 en 1885, de 1,068 en 1886, de 976 en 1887, de 1,342 en 1888. Comme durée, ce sont ceux de 60 à 75 ans qui sont les plus nombreux.

Pour les prêts hypothécaires à long terme, l'intérêt a été longtemps de 4,85 p. 100, sans commission, et la charge annuelle est de 5,13 p. 100 pour une durée de 60 ans et de 4,98 p. 100 pour une durée de 75 ans. Elle varie, au surplus, suivant les époques et l'élévation plus ou moins grande du loyer de l'argent. L'intérêt des prêts hypothécaires à court terme est également de 4,85 p. 100, sans commission.

Le total des prêts communaux faits en 29 années par le Crédit foncier, depuis la loi du 6 juillet 1860 jusqu'au 31 décembre 1888, s'élève en nombre à 12,701 et en sommes à 1,775,328.878 fr. 39. Les impôts payés à l'État se sont élevés en 1888 à 11,531,383,97 frs. Les 341,000 actions de capital se répartissaient entre 22,249 titulaires, dont 4,012 possèdent une seule action.

5. Conclusions.

Répétons-le encore, le régime hypothécaire, l'état de la propriété, tels sont les deux principaux obstacles à l'organisation parfaite du Crédit foncier en France. L'existence d'hypothèques occultes, générales et indéterminées, ne permet pas au gage territorial d'inspirer une entière sécurité. Aucune organisation de crédit foncier n'est donc possible sans une réforme dans notre législation hypothécaire.

Aujourd'hui, le Crédit foncier de France, tel que l'organise la législation en vigueur, se résume dans une grande société anonyme dont les services ont été considérables et qui est appelée à en rendre encore de nouveaux (V. HYPOTHÈQUE, ACT TORRENS).

YVES GUYOT et LOUIS MAGNÉ.

Bibliographie.

RABE, *Exposition du système des lettres de gage, etc.* Berlin, 1818. 2 vol. in-8. — COMTE DE SODEN, *Projet d'une association générale de crédit.* Munich, 1823. — NUREMBERG, *De la création d'une association de crédit des propriétaires fonciers en Bavière*, 1825. — BULOW CUMMEROW, *Des associations de crédit foncier de la Prusse, des réformes qu'il serait utile de leur appliquer, etc.* Berlin. 1843. In-8. ROYER, inspecteur de l'agriculture, *Des institutions de crédit foncier en Allemagne et en Belgique.* Paris imp. roy. Dusacq Mme Bouchard-Huzard, 1845 1 vol. gr. in 8. — L. WOLOWSKI, *De l'organisation du Crédit foncier.* Paris, Guillaumin, 1848. 1 vol. in-8. — *De la mobilisation du Crédit foncier*, mémoire lu par M. Wolowski à l'Académie des sciences morales et politiques, suivi d'un Rapport de M Rossi (*Revue de législation et de jurisprudence*, t. X, 1839). — CH. BARRE, avocat. *Du crédit et des banques hypothécaires.* Paris, Guillaumin et Cie, 1849. 1 vol. in 8. — *Des institutions de crédit foncier et agricole dans les divers États de l'Europe*, nouveaux documents recueillis par ordre du ministre de l'agriculture et du commerce, et publiés par MM. Josseau, Chonski et Delarsy. Paris, impr. nat., 1851. Fait suite à l'ouvrage de Royer. Voy. plus haut. — *Conseil général de l'agriculture, des manufactures, et du commerce.* Rapport de L. Wolowski au nom de la commission chargée de la question relative au crédit foncier. Mai 1850. — COMTE DE SALMOUR, *Des principales institutions de crédit foncier.* Turin. — *Enquête sur le crédit foncier, exécutée par le Conseil d'État.* Paris, impr. nat. Juin 1850. — Dr RAU, professeur à l'Université de Heidelberg, *Traité d'économie politique.* 3e édition. Heidelberg-Winter, 1850. — FÉLIX DE ROBERNIER, *Précis du système du terrier perpétuel*, etc., 1850. — CHEGARAY, *Rapport à l'assemblée législative au nom de la commission du crédit foncier.* Avril 1851. — JULES CHALLAMEL, *De la cession des créances hypothécaires, bons fonciers*, etc., 1878. — J.-B. JOSSEAU, *Traité du Crédit foncier.* 2 vol.

CRÉDIT PUBLIC.

SOMMAIRE

1. Définition et base du crédit public. — Différences entre le crédit public et le crédit privé.

Le crédit public est la faculté pour un État de trouver facilement des prêteurs : il suppose l'existence de capitaux disponibles et il a son origine dans la confiance, qui dépend elle-même de l'ordre, de la sécurité, de la richesse d'une nation, de sa fidélité à tenir ses engagements. Le crédit, comme la confiance, admet une foule de degrés; c'est une chose toute relative, et l'opinion fixe sans appel l'échelon auquel chaque pays peut prétendre. Toute institution qui rassure, éclaire,

instruit l'opinion, favorise par conséquent le crédit : à ce point de vue, l'on peut dire que le libre jeu du régime parlementaire, l'établissement de budgets réguliers, la publicité des comptes de finances, leur discussion, leur contrôle, ont beaucoup contribué à son développement. De même qu'un simple commerçant, un peuple n'a jamais que le crédit qu'il mérite, car les affaires publiques n'obéissent pas à d'autres lois que les affaires privées.

Il y a cependant une grande différence entre le crédit public et le crédit privé ; c'est que la confiance est bien plus nécessaire pour l'un qu'elle ne l'est pour l'autre. Un capitaliste qui prête à un particulier, se fait remettre un gage s'il doute de la solvabilité de son débiteur; s'il doute de sa bonne foi, il rédige avec plus de soin le contrat d'obligation, et il a les tribunaux pour obtenir justice. Lorsqu'il traite avec l'État, personne ne pourra faire exécuter l'engagement pris si le debiteur se dérobe et manque à sa parole; car c'est lui qui fait la loi. D'ailleurs, un particulier qui emprunte, possède presque toujours un patrimoine ; l'État, en Europe du moins, ne tire de ses propriétés qu'une portion très faible de ses revenus : son domaine immobilier productif tend même à disparaître et, bien que l'on constate maintenant un effort assez marqué vers la constitution d'un domaine industriel, on peut néanmoins affirmer que la plupart des États n'ont pas encore de fortune propre (V. FORTUNE DE L'ÉTAT). Un débiteur ordinaire peut donc se libérer en abandonnant une partie de son avoir; l'État n'a pas cette faculté. Mais ses ressources sont bien plus élastiques que celles des simples citoyens; tandis que ceux-ci n'ont d'autre moyen de faire face à une charge nouvelle que de retrancher sur les autres dépenses, l'État proportionne ses recettes à ses dépenses en prélevant, par l'impôt, une part plus ou moins grande du revenu de chacun. Il est même impossible d'assigner *a priori* une limite à ce prélèvement, qui dépend seulement de la résistance qu'opposent les citoyens à payer de nouvelles contributions.

Cette élasticité du revenu soutient le crédit public comme le patrimoine soutient le crédit privé, et les formes adoptées pour la mise en œuvre de l'un et de l'autre sont par suite différentes. L'État, être impérissable, riche en rentes et pauvre en capital, emprunte de préférence sans fixer d'époque de remboursement ou en choisissant une échéance fort éloignée ; au contraire, le commerçant, le propriétaire, l'industriel, mobilise, pour ainsi dire, provisoirement par l'emprunt une fraction de sa fortune afin de subvenir à un besoin momentané, et s'oblige à éteindre sa dette aussitôt que le besoin aura cessé.

Ainsi, le crédit public suppose une confiance très grande dans l'honnêteté du débiteur, puisque personne ne peut le contraindre à payer les intérêts stipulés ni à rembourser le capital; dans la richesse du pays tout entier, puisqu'une nation n'a pas de biens propres affectés à la garantie de ses dettes; dans la fidélité des gouvernements qui se succèdent à accepter les engagements contractés par leurs prédécesseurs, puisque la dette d'une génération retombe le plus souvent sur les générations suivantes. Il en résulte que le crédit d'un État est d'autant mieux assis que les contribuables ont une part plus directe au gouvernement : l'engagement a plus de force lorsqu'il est pris par ceux qui doivent l'exécuter.

2. Origine et formation du crédit public

Tel que nous venons de le définir, le crédit public est moderne, comme les gouvernements de libre discussion qui ont aidé à le fonder. Cela ne veut pas dire que les peuples de l'antiquité et du moyen âge n'aient jamais eu recours à l'emprunt; nous en trouvons, au contraire, quelques exemples dans l'histoire des peuples anciens, un plus grand nombre au début des temps modernes. Mais le crédit public n'existait pas alors, et c'est le manque de crédit qui explique les difficultés financières dans lesquelles les États de l'antiquité se débattaient devant la moindre demande imprévue de capitaux. Qui ne se souvient de la peine qu'éprouva la République romaine à réunir les 2,000 livres, prix de sa rançon aux Gaulois? Les Thébains ne purent rentrer en possession de leur citadelle faute de 5 talents. Les Samiens ayant imploré le secours de Sparte, celle-ci fut obligée, pour le leur fournir, de décider que les bêtes et les gens jeûneraient pendant un jour et que l'épargne qui en résulterait serait versée aux caisses publiques.

C'est pourquoi la pratique des gouvernements sages et prévoyants était d'amasser des trésors durant la paix pour subvenir aux dépenses extraordinaires de la conquête ou de la défense. L'histoire ancienne énumère avec complaisance les richesses des Ptolémées et des autres successeurs d'Alexandre. L'Écriture parle des trésors d'Ézéchias et de Salomon. Strabon raconte qu'Alexandre s'empara, lors de la conquête d'Ecbatane, de trois cent mille talents, près d'un milliard de notre monnaie, dont une partie avait été économisée par le grand Cyrus. Plus près de

nous, César, dans son triomphe, fit passer sous les yeux émerveillés des Romains plus de 300 millions de francs en argent monnayé; Tibère avait entassé dans sa retraite de Capri 2 milliards 700 millions de sesterces que Caligula dissipa en moins d'une année. Auguste, Vespasien, Sévère, avaient aussi constitué d'importantes réserves métalliques, et cet usage s'est poursuivi pendant toute l'époque féodale. Montesquieu remarque que sous les rois de la première race un « père qui donnait à un de ses enfants un royaume y joignait toujours un trésor; que le trésor du roi était regardé comme nécessaire à la monarchie, et qu'un roi ne pouvait, même pour la dot de sa fille, en faire part aux étrangers sans le consentement des autres rois ». La coutume d'amasser des trésors a persisté en France jusqu'à des temps assez rapprochés de nous; dans ses Mémoires, Sully rapporte qu'il avait réuni dans les caves de la Bastille 36 millions de livres tournois pour préparer la campagne que projetait Henri IV contre la maison d'Autriche.

On n'amasse pas des trésors aussi considérables sans nuire au développement économique d'un pays : les ressources ainsi arrachées à la circulation sont un capital perdu pour l'industrie et le commerce, et les excédents qui servent à les former auraient trouvé un emploi beaucoup plus naturel dans la diminution des impôts. Leur réapparition soudaine aux époques troublées peut, il est vrai, exercer une action salutaire en rendant au travail national, épuisé par l'anarchie ou la guerre, les réserves accumulées dans les temps de prospérité, mais elle provoque aussi des crises monétaires et l'enchérissement rapide de toutes choses. Il faut d'ailleurs une grande énergie et une rare persévérance de la part d'un gouvernement pour résister à la tentation d'employer à des dépenses courantes les épargnes métalliques qui sont enfouies dans ses caisses, surtout quand il sait qu'il peut toujours par l'emprunt se procurer des ressources équivalentes en cas de nécessité. La coutume d'amasser des trésors a donc disparu peu à peu, au fur et à mesure que le crédit public s'est étendu et généralisé, et nous ne la retrouvons plus aujourd'hui que chez les peuples orientaux ou barbares dont l'administration despotique n'est pas faite pour inspirer confiance. Seule de toutes les nations civilisées, la Prusse nous en donne maintenant encore un exemple : la Russie n'a pas conservé les rentes françaises qu'elle avait achetées avant 1848 à titre de réserve; l'Autriche a définitivement renoncé au projet qu'elle caressait en 1878 de se constituer un trésor de guerre de 60 millions de florins. Un des effets du crédit public a donc été de rendre à la circulation des capitaux énormes, autrefois immobilisés.

Nous avons dit qu'on trouvait dans l'antiquité des exemples de prêts faits à des gouvernements. A la vérité, ces emprunts semblent avoir été assez rares, et nous ignorons à quelles conditions, d'après quels principes ils ont été effectués. Les allusions à des opérations de ce genre que l'on rencontre dans les auteurs grecs et latins ne nous apprennent pas grand'chose, si ce n'est qu'elles n'étaient pas toujours réalisées du plein consentement des prêteurs. Les richesses des temples, par exemple, malgré leur caractère sacré, paraissent avoir quelquefois été mises à contribution dans les besoins pressants; témoin le sacrilège de Denys l'Ancien échangeant son manteau de laine contre le manteau d'or de la statue de Jupiter.

Nous possédons, au contraire, des renseignements précis sur les emprunts du moyen âge, et nous pouvons suivre la genèse du crédit public en étudiant leurs transformations. Si, dans les temps de désordre et d'anarchie qui ont suivi la chute de l'empire romain et qui ont duré jusqu'au commencement de l'ère moderne, les rois et les princes ont trouvé des prêteurs, il faut reconnaître qu'ils n'en ont trouvé qu'en se conformant aux coutumes de leurs humbles sujets et qu'en employant les formes du crédit civil. Ils ont dû remplacer la confiance très médiocre que l'on avait en leur parole par quelque chose de réel, et les premiers prêts ont été des prêts sur gage ou nantissement. La nature du gage doit elle-même être considérée; car suivant que le gage est plus ou moins facilement réalisable, le capitaliste qui s'en contente témoigne de son plus ou moins de confiance. Or, au début, le nantissement a consisté en bijoux, en joyaux, en pierreries, toutes choses ayant une grande valeur sous un petit volume, que le créancier pouvait aisément mettre en sûreté dans une cachette ou emporter avec lui si la prudence exigeait qu'il abandonnât les domaines de son puissant et souvent peu scrupuleux débiteur. Un peu plus tard, la sécurité naissant, on s'est contenté d'une hypothèque sur une terre, un château, et ces deux sortes de garanties ont été alternativement employées jusqu'à la fin du seizième siècle dans les emprunts contractés pour les besoins de la monarchie. On prêtait alors au prince sur une propriété privée et non pas à la nation représentée par son gouvernement.

Une autre espèce de garantie à laquelle on a eu aussi recours est l'affectation pour

sûreté de la dette d'un domaine qui n'appartenait pas au roi, mais à des seigneurs contractants. Il s'agit en réalité dans ce cas d'un emprunt sous caution solidaire, ce qui est encore une autre forme du crédit civil. Néanmoins, quelques-uns de ces contrats contiennent une clause accessoire par laquelle le roi donne aux prêteurs la garantie de son royaume. Ainsi, Henri II, empruntant, en 1551, 50,000 écus au canton de Soleure, après avoir fait cautionner sa dette par les ducs de Longueville et de Nemours, seigneurs du comté de Neufchâtel, ajoute à l'hypothèque sur le comté : « et au défaut d'icelles qui ne fussent suffisantes, notre royaume avec tous et chacuns appartenances, prééminences, jouissances d'icelui ». Il n'y a pas la moindre trace de crédit public dans ce traité, mais il est remarquable cependant, parce que les revenus du royaume en général sont appelés pour la première fois à répondre de la dette du roi, et parce qu'il montre en même temps que le canton de Soleure avait une certaine confiance dans la parole du prince. En effet, seule la volonté d'Henri II d'exécuter fidèlement ses engagements donnait de la valeur à la garantie subsidiaire que le traité stipulait.

D'ailleurs François Ier avait déjà repris avec succès, dès l'année 1522, une combinaison essayée, deux siècles plus tôt, par Philippe le Bel et qui comporte un degré de plus de confiance de la part du créancier : je veux parler du prêt garanti par une délégation sur le produit d'une taxe déterminée. Cet emprunt de 1522 tient même une place importante dans l'histoire du crédit public; il a servi de modèle à tous ceux qui ont suivi depuis jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, tant en France qu'en Angleterre et ailleurs, et il renferme le germe d'un nouvel état de choses. A cette époque, François Ier, voyant son trésor vide, fit appeler les « officiers, bourgeois, manants et habitants de la ville de Paris » et leur demanda 200,000 livres tournois moyennant aliénation « à perpétuel rachat et réméré de 16,666 livres de rente sur la ferme du pied fourché » et autres impositions. La cession fut faite au prévôt des marchands et échevins de la ville, lesquels étaient chargés de constituer les rentes à ceux qui remettaient les capitaux, de lever les contributions engagées et d'en employer le produit au payement des intérêts et au remboursement des sommes versées. Le roi s'interdisait toute immixtion dans la perception et l'administration des impôts affectés : « Les deniers venant desdites fermes et aydes, nous ne voulons ni entendons être reçus par nos officiers et commis, par les officiers de la ville, ni autres quelconques, sinon par celui qui y sera commis par lesdits prévost des marchands et échevins. »

Ce régime est à peu près celui auquel étaient soumises, il y a quelques années, la Tunisie et l'Égypte sous le contrôle européen; c'est encore celui de tous les États besoigneux. On espère bien que le débiteur tiendra ses engagements, mais on connaît aussi ses embarras et, pour ne pas lui laisser la tentation de rompre les uns afin de diminuer les autres, on se réserve de recevoir soi-même la somme représentant les intérêts du prêt. Aussi suffira-t-il que la confiance continue à se développer pour que les prêteurs rendent volontiers à l'État la faculté de percevoir les fonds affectés et s'en remettent à lui du soin de payer les intérêts. Et en effet, nous pouvons suivre cette évolution dans l'histoire financière de la Grande-Bretagne où, à mesure que nous approchons des temps modernes, les deniers ne sont plus perçus par les prêteurs, mais sont recouvrés par la couronne et centralisés soit à l'Echiquier, soit à la Banque d'Angleterre, qui joue alors simplement le rôle de payeur de l'État. De 1690 à 1698, la Chambre des communes concède à Guillaume III l'autorisation de lever une foule de nouvelles contributions sur les vins, la bière, le cidre, sur l'importation de certaines marchandises, sur le timbre, sur les gens non mariés, sur les naissances, les mariages, les enterrements. Toutes ces taxes sont affectées à la garantie d'autant d'emprunts différents; mais l'argent n'arrive plus directement aux prêteurs, il est versé chaque semaine à l'Échiquier, qui le classe dans le compte correspondant à chaque opération d'emprunt. Bientôt même, la sécurité des capitalistes devient telle qu'on ne considère plus ces affectations spéciales que comme une complication gênante; on groupe les comptes entre eux afin d'en réduire le nombre, puis l'on finit par ne plus en tenir qu'un seul. Voici comment s'exprime Hamilton à ce sujet dans son Histoire de la dette anglaise : « Dans les premiers temps de la dette fondée, on tenait un compte séparé de chaque emprunt et de la taxe mise pour en servir les intérêts. Cette méthode parut par la suite inutile; le produit de quelques contributions restait au-dessous du chiffre que l'on en attendait, tandis que le montant d'autres dépassait cette somme, et le grand nombre de fonds engendrait la confusion. C'est pourquoi on réunit, aussitôt après la paix d'Utrecht, les différentes branches de revenus en un petit nombre de fonds. Le fonds réuni (*the aggregate fund*) fut établi en 1715, le fonds général en 1716 et le

fonds de la mer du Sud fut en même temps remanié. » En 1749, on simplifia de nouveau le groupement à la suite d'une vaste opération de conversion; enfin, quelques années plus tard, sous le règne de Georges III, un acte du Parlement décida que tous les impôts et contributions seraient portés à un seul compte qui prendrait le titre de « Fonds consolidé ». Dès lors la conception du crédit public est parfaite; les gages disparaissent devant l'engagement solennel pris par la loi; les rentiers ne recherchent plus d'autre garantie que les revenus généraux de l'État, c'est-à-dire la richese nationale elle-même.

Si la notion du crédit moderne a été beaucoup plus lente à se développer en France, la faute en revient aux gouvernements qui se sont succédé jusqu'au XIXe siècle, dont aucun n'a paru comprendre la portée du vieux proverbe : « Qui paie ses dettes, s'enrichit. » Aux capitalistes qui croyaient devoir prendre toutes les précautions imaginables contre sa mauvaise foi et qui faisaient payer fort cher leurs services, le Gouvernement répondait périodiquement par des abus de force et par la faillite. Triste calcul, dans lequel la nation perdait non seulement en dignité, mais encore en patrimoine, car les risques engendrent nécessairement les exigences et le pays devint la proie des traitants. Gages, hypothèques, affectations spéciales, délégations, toutes les combinaisons propres à remplacer la confiance absente ont été mises en œuvre sous l'ancienne monarchie, de même que l'État a eu recours à tous les procédés pour éluder ses engagements. Quand il n'imposait pas de réductions de quartiers, véritables banqueroutes partielles, il pratiquait sans scrupule les extensions d'emprunts, c'est-à-dire qu'il négociait secrètement des titres en les gageant sur des revenus déjà affectés. Aussi voyons-nous le crédit de la France, colporté par des aventuriers pendant tout le cours du XVIIIe siècle sur toutes les places de la Hollande, s'effondrer à la fin malgré les efforts de l'Assemblée Nationale, dans la banqueroute des deux tiers.

Pour nous, en réalité, le crédit date seulement de la Restauration; c'est la résolution prise d'acquitter intégralement l'arriéré de 1814 et 1815, au moment où les créanciers de l'Empire s'attendaient à subir des pertes considérables, qui en a été le fondement, le véritable point de départ. Le baron Louis a eu l'honneur de faire triompher cette politique; après les Cent Jours, après Waterloo, le comte Corvetto, reprenant les idées de son prédécesseur, a pu dire aux Chambres : « Nous ne déshonorerons pas notre malheur en le faisant servir de prétexte à un manque de foi. Si la situation des finances est changée, la probité de la nation, soutenue par celle du roi, est invariable. » En effet, la seule règle à suivre pour appeler la confiance est de s'en rendre digne, mais cette maxime, si vulgaire qu'elle soit, a été bien longtemps méconnue. Nous avons vu des gouvernements décréter la confiance comme on commande une réquisition, et Napoléon lui-même pensait qu'on peut, par des mesures administratives autres que l'ordre et le respect des conventions, soutenir le crédit ébranlé. Au comte Mollien qui lui expliquait le mécanisme du crédit, il répondait : « C'est surtout un gouvernement nouveau qui doit chercher à maintenir les écarts, même passagers, de l'opinion. Puisque vous convenez qu'il importe à sa considération au dedans et au dehors que le cours de sa dette se maintienne en état progressif, la conséquence naturelle de votre aveu est son droit de police et de surveillance sur ceux qui, ne spéculant que sur la variation de ce cours, ont souvent intérêt à lui imprimer un mouvement rétrograde. » Mais Napoléon était imbu des théories jacobines, lesquelles prétendaient arrêter la baisse des assignats en emprisonnant les banquiers et en mettant les scellés sur les caisses et les registres des compagnies financières. On sait d'ailleurs avec quel succès!

Aujourd'hui la France, comme l'Angleterre et toutes les nations civilisées, ne cherche plus à se procurer des capitaux par d'autres armes que la persuasion et la bonne foi; les dettes de l'État sont devenues des engagements nationaux dont l'exécution n'est pas liée à l'existence des gouvernements qui les ont pris; derrière les gouvernements qui passent, il y a le pays qui demeure avec son honnêteté, son esprit d'ordre, ses richesses, et qui répond de ce qui a été stipulé en son nom. C'est pourquoi les capitalistes tiennent beaucoup à donner un caractère national aux prêts qu'ils consentent, et exigent dans ce but, avant de verser leur argent, le vote d'une loi impliquant reconnaissance de la dette par les mandataires de la nation. Pendant la guerre de 1870, M. Denion du Pin, ayant été chargé de négocier un emprunt à Londres, échoua dans sa mission parce que les banquiers auxquels il s'adressa lui répondirent que l'ajournement des élections rendait très douteux le succès d'un emprunt en Angleterre.

Le crédit public, avons-nous dit, suppose, outre la confiance, l'existence de prêteurs, c'est-à-dire des capitaux disponibles. A ce point de vue encore, l'ère contemporaine a été témoin d'une transformation radicale. Certes, il y a eu de tout temps des fortunes

mobilières, et sans remonter jusqu'aux richesses immenses des patriciens de l'ancienne Rome, dont l'histoire nous a décrit les mœurs coûteuses et les prodigalités, il nous suffit de jeter les yeux sur les palais de Venise, de Gènes et de Florence pour nous rappeler l'époque déjà lointaine où les grands marchands de ces villes étonnaient le monde par leur luxe et leurs fêtes fastueuses. Au moyen âge, les Jacques Cœur en France, les Fugger en Allemagne, les banquiers de Bruges et d'Anvers, possédaient aussi des fortunes mobilières considérables; mais tous ces capitaux étaient localisés; l'argent ne voyageait pas ou voyagait fort peu. De même que les greniers d'un pays pouvaient plier sous le poids des récoltes pendant que les habitants d'une contrée voisine, éprouvée par la grêle ou la gelée, souffraient les tortures de la faim; de même les capitaux, réunis en des lieux privilégiés, restaient là où ils étaient, sans se risquer jamais au delà d'un très faible rayon. Les moyens manquaient pour le transport de l'argent, comme pour le reste. L'institution des banques, l'invention de la lettre de change, permirent d'assez bonne heure aux opérations ordinaires du commerce de se liquider, mais elles ne suffisaient point aux vastes mouvements de capitaux qu'entraîne une opération de crédit public; et en tous cas, l'art de faire passer de l'argent d'un pays dans un autre est resté jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, peut-être même au delà, le secret de quelques banquiers.

La première condition pour qu'un État pût emprunter a donc été pendant longtemps qu'il y eût des capitaux disponibles dans le pays même; cette condition n'est plus nécessaire aujourd'hui. Quand un État possède la confiance du public, les capitaux de l'univers se mettent à sa disposition. En effet, les capitaux n'ont plus de patrie, ils sont devenus cosmopolites et se transportent partout où l'on en a besoin. Deux circonstances ont contribué à ce changement; d'abord, la facilité des communications, qui permet aux hommes d'affaires d'en chercher sur tous les points du globe; ensuite, la création de valeurs ayant par leur origine un marché fort étendu, qui sont l'objet de transactions suivies et qu'on peut dès lors négocier facilement dans les principales Bourses du monde. Ces valeurs dites internationales fournissent aux capitalistes du change en quantité presque illimitée; en les achetant dans un endroit, en les vendant ensuite dans un autre, les changeurs opèrent leurs remises sans avoir besoin de faire le moindre envoi de numéraire. Il en résulte que là où on avait à craindre autrefois de provoquer une crise monétaire par une exportation soudaine et un peu forte de capitaux, ces opérations s'effectuent maintenant avec la plus grande facilité.

Ainsi, tandis que les applications de la vapeur, l'emploi général des machines, les perfectionnements sans cesse apportés à celles-ci, transformaient l'industrie et élevaient la richesse mobilière à un chiffre que nos ancêtres ne pouvaient pas imaginer, notre époque voyait en même temps cette richesse, douée d'une mobilité extrême, se déplacer d'un point à un autre, dès qu'un avantage lui était offert. Nous avons pu le constater en 1872 par la liste des souscriptions à notre emprunt de 3 milliards : l'Allemagne y figure pour 471 millions de rente, la Belgique pour 396 millions, l'Angleterre pour 334 millions; la Hollande a souscrit 83 millions de rentes, le Danemark 34 millions, la Turquie 33 millions, la Suisse 32 millions et demi, l'Italie 32 millions, l'Autriche plus de 30 millions, les États roumains près de 6 millions, enfin l'Asie 2 314 670 francs. Un État bien administré est, par conséquent, certain de trouver toujours des prêteurs; il n'a pour cela qu'à y mettre le prix.

3. Mesure du crédit public. — Cours des fonds d'État. — Intervention de l'État sur les cours

Le crédit d'une nation se mesure précisément par le prix auquel elle peut négocier ses emprunts, et ce prix est déterminé par le cours des effets publics. Les oscillations des cours obéissent à des lois très complexes qu'il est souvent difficile d'analyser.

Il est certain que la confiance y joue un grand rôle, mais elle n'y joue pas un rôle unique. Sur le marché des capitaux, les fonds publics se trouvent en concurrence avec toutes les valeurs industrielles du pays, et il en résulte une solidarité étroite entre le crédit public et le crédit privé. Chez les peuples neufs, par exemple, où tout est à créer, où les affaires ouvrent un vaste horizon à l'initiative individuelle et lui offrent la perspective de gains très rémunérateurs, les capitaux s'associent volontiers au travail et les demandes réitérées de numéraire élèvent nécessairement le taux de l'intérêt. Dans les pays vieux, au contraire, les industries, en très grand nombre, sont obligées de se disputer la clientèle, ce qui diminue leurs profits; elles ont moins besoin d'argent et la faible rémunération qu'elles peuvent lui promettre s'oppose jusqu'à un certain point à ce qu'il s'en forme de nouvelles. On comprend que le cours des fonds d'État ne soit pas le même dans les deux cas: ici, le crédit public subira les conditions du crédit privé; là, il devien-

dra en quelque sorte le régulateur du marché, parce que les économies ne trouvent pas à s'employer avantageusement dans les affaires.

Une foule d'autres circonstances influent également sur les cours, et comme leur action s'exerce à la fois et dans des sens opposés, on peut bien en saisir la tendance générale, mais on ne peut pas le plus souvent discerner la part de chacune dans les mouvements de hausse et de baisse. La spéculation fait métier d'apprécier ces circonstances, de deviner l'étendue de ces mouvements pour en tirer profit. Lorsque ses calculs ont été exacts, elle réalise des bénéfices; lorsqu'elle s'est trompée, elle éprouve des pertes; mais ce n'est pas parce qu'elle s'est produite que la baisse ou la hausse arrivent; elles auraient lieu aussi bien si elle n'existait point, et par des causes absolument indépendantes de son intervention. Elle peut seulement en précipiter ou en retarder quelquefois les effets, elle n'a jamais le pouvoir de les détruire. Il est donc absurde de croire qu'un gouvernement peut soutenir son crédit en spéculant lui-même sur ses valeurs, et son intervention, nécessairement éphémère, le plus souvent inefficace, presque toujours dangereuse, doit être tout à fait condamnée.

On n'a pas toujours pensé ainsi pourtant, car nous trouvons dans notre histoire un assez grand nombre d'opérations faites par l'État, qui se rattachent à deux théories d'interventions différentes.

Il y a d'abord la théorie de l'effet moral à produire; c'est celle que développe Calonne dans sa requête au Roi de 1787; c'est aussi celle de Napoléon I[er]. Calonne, à propos de la baisse des cours à la fin de 1786, s'exprimait en ces termes : « Votre Majesté en aperçut elle-même les effets; elle sentit de quelle conséquence il était d'en arrêter les suites et de s'occuper du crédit de la place, au moment où elle avait résolu de dévoiler l'état de ses finances à la nation, et dès lors à toute l'Europe. Elle voudra bien se souvenir qu'elle me fit l'honneur de m'en parler de son propre mouvement au commencement du mois de décembre dernier. Elle s'expliqua sur la nécessité de prévenir le mauvais effet que la moindre apparence de discrédit pouvait produire sur l'étranger, d'une manière absolument conforme aux réflexions que M. le comte de Vergennes venait de me faire faire sur le même sujet. J'en étais d'autant plus pénétré que j'avais plus de raisons de prévoir que les efforts des parieurs à la baisse seraient soutenus par ceux de l'intrigue qui toujours saisit avidement les moments de crise, et nourrit les espérances des malheurs publics. Je pris la liberté de joindre cette observation à toutes celles que Votre Majesté avait faites d'elle-même : j'ajoutai que quoiqu'en général, il ne me parût pas à propos que le gouvernement voulût diriger et forcer le cours des effets publics et que, jusque là j'eusse toujours été fort éloigné de rien proposer dans cette vue, je croyais qu'en cette occasion extraordinaire et vraiment digne d'une grande attention, il était indispensable de prendre quelque mesure pour contrebalancer les manœuvres de l'agiotage et soutenir le crédit de la place. Votre Majesté me témoigna l'approuver, pourvu néanmoins que ce fût par des voies indirectes et ignorées ».

Cette théorie consiste, on le voit, à masquer par une intervention secrète le véritable état des choses, à la veille d'un évènement politique important. Elle n'a pas de chance de réussir, parce qu'il lui faut le secret, qu'il est impossible de garder dans une opération où tant d'intermédiaires sont mêlés; et elle va même à l'encontre du but à atteindre, en jetant le discrédit sur le gouvernement. En 1803, un peu avant la rupture du traité d'Amiens, Napoléon ordonna à la caisse d'amortissement, qu'il n'avait établie d'ailleurs que pour « en faire l'arbitre du cours des effets publics », d'acheter des rentes. L'ordre était péremptoire : « Employez demain 4 millions pour soutenir le cours du 5 p. 100, et la même somme, s'il le faut, pendant chacun des deux jours suivants. Point d'objection. Si ces fonds ne sont pas à votre disposition, il faut les trouver ». Mollien exécuta l'ordre du mieux qu'il put, et les rentes n'en baissèrent pas moins de 10 p. 100. Une tentative du même genre se produisit enfin en 1877, sans plus de résultat.

La seconde théorie d'intervention part de ce principe que l'État a intérêt à venir au secours d'une place engagée dans la spéculation à la hausse des fonds publics en lui fournissant les capitaux qui lui manquent pour se liquider. Dans notre pays, les opérations de ce genre les plus connues sont celles entreprises par le comte Corvetto (voy. ce nom) en 1818 et par M. Allain-Targé au mois de décembre 1881. La première échoua complètement et prolongea peut-être une crise dont les effets eussent été moins intenses si le Trésor n'était pas intervenu. Elle eut pour origine les reports que le ministre avait faits pour employer les fonds de l'emprunt de 14,600,000 francs de rente qui lui étaient versés par anticipation; ces versements anticipés produisant un escompte au profit des souscripteurs, les bénéfices des reports devaient compenser la perte résultant de l'es-

compte. Mais cet argent jeté sur le marché donnait une nouvelle impulsion à la spéculation très active qui était engagée sur la rente; les cours montèrent d'abord, puis ils fléchirent quand on put constater que le numéraire de la Banque diminuait de jour en jour par suite des payements à effectuer à l'étranger. Le ministre craignit alors d'accroître les embarras de la place et ne retira pas ses fonds; bientôt il fut obligé de transformer les reports en achats fermes; il fut ensuite entraîné à poursuivre les achats, et le Trésor acquit successivement 2,929,000 francs de rente qui, au cours moyen de 69 fr. 25, représentaient une somme de 40,579,603 fr. 60. L'opération, commencée au mois de juin 1818, fut liquidée dans le courant de janvier 1819 : elle provoqua dans les chambres des discussions ardentes; M. de Corvetto finit par obtenir un bill d'indemnité, mais la conclusion du débat fut que le Trésor ne doit jamais intervenir à la Bourse autrement que pour vendre quand il emprunte et pour acheter quand il amortit.

L'opération engagée par M. Allain-Targé n'était pas moins dangereuse que la précédente; elle eut toutefois une meilleure issue. On n'a pas oublié sans doute la folie de spéculation qui a sévi en France pendant toute l'année 1881; de nombreuses émissions de valeurs avaient eu lieu, dont la spéculation s'était emparée et qu'elle portait à des prix insensés; les joueurs à la hausse, poussés par un optimisme irraisonné, s'obstinaient à reporter indéfiniment sur le pied de 10, de 15, et même de 20 p. 100 des actions qui d'après leurs cours produisaient à peine 4 p. 100 de revenu; on sentait qu'une crise était devenue inévitable et qu'elle éclaterait dans un avenir plus ou moins rapproché. Sur ces entrefaites, survint l'emprunt d'un milliard en rente 3 p. 100 amortissable et il faut bien reconnaître que, si le moment n'était pas très bien choisi pour une souscription aussi importante, les conditions dans lesquelles elle s'effectuait étaient plus malheureuses encore. On admettait les souscriptions sur dépôts de titres; on fixait des versements trimestriels de 200 millions à la fois : mesures qui avaient pour conséquence immédiate de placer la presque totalité de l'emprunt entre les mains des spéculateurs, et de mettre en même temps ceux-ci dans un embarras extrême au moment des appels de fonds. En effet, dès le troisième versement, la Bourse de Paris était dans une situation telle que le ministre des finances jugea indispensable de lui rendre sous forme de reports une partie de l'argent qu'il lui prenait pour les termes exigibles; mais ce sacrifice ne conjura point la crise qui se fit sentir dans toute son intensité après la faillite d'une grande maison de banque. Cependant un autre ministère avait été formé et le nouveau ministre, trouvant le Trésor déjà engagé pour 65 millions en face d'une place absolument désemparée, n'avait plus d'autre alternative que de poursuivre la politique de son prédécesseur. Il continua donc les avances sur reports qui s'élevèrent en février 1882 jusqu'à 165 millions, puis il les diminua progressivement de mois en mois et fut assez heureux pour les liquider complètement en juillet avec un certain bénéfice pour l'État.

Si nous avons tenu à rappeler ces deux opérations, c'est parce qu'elles démontrent que l'intervention du Trésor n'empêche pas les crises de se produire et qu'elle risque toujours de compromettre le crédit public. Le préjugé contraire est malheureusement très répandu; on se figure en général que l'État exerce une action décisive sur les cours, et bien des gens trouvent tout naturel que les fonds disponibles du Trésor servent à dégager des spéculateurs imprudents. Ces gens-là se trompent assurément. Ils pensent, comme le coulissier dont parlait un jour M. Léon Say à la Chambre, que les spéculateurs à la hausse rendent des services publics et méritent d'être décorés, tandis que, en réalité, pas plus la spéculation à la hausse que la spéculation à la baisse n'est favorable au crédit de l'État. Le gouvernement doit rester en dehors et au-dessus de ces sortes de choses; il doit avoir de bonnes finances, faire de bonne politique et ses fonds monteront naturellement aux plus hauts cours qui soient compatibles avec l'état économique du pays et sa situation diplomatique dans le monde. Mieux vaut même, pour son crédit, une spéculation téméraire à la baisse qu'une spéculation téméraire à la hausse, car l'une déterminera très vite le classement de ses titres, alors que l'autre aboutira infailliblement à une liquidation désastreuse qui affaiblira la nation. On l'a bien vu après la guerre de 1870, pendant les grandes opérations financières qui ont précédé la libération du territoire : l'Assemblée nationale, jugeant froidement la situation, prenait des résolutions viriles; elle votait de nouvelles contributions, réorganisait l'armée, l'administration publique, rétablissait l'ordre, liquidait les dépenses de la guerre, et les cours de nos valeurs, sous l'influence de la confiance renaissante, s'élevaient sans que le Trésor eût besoin d'intervenir. On empruntait pourtant alors dans des proportions colossales, mais la spéculation était raisonnable et elle avait le pays tout entier derrière elle.

4. Utilité et danger du crédit public. Opinion des économistes.

Le crédit public a été l'objet d'une foule de sophismes. Un grand nombre de publicistes ont prétendu trouver dans l'emprunt une source inépuisable de capitaux, un élément de vitalité sans égal. Berkeley appelait les dettes publiques des mines d'or; un État qui ne doit qu'à lui-même ne s'appauvrit pas, écrivait Voltaire; ses dettes sont un nouvel encouragement pour l'industrie, et Pinto affirmait qu'elles augmentent les richesses sociales de tout le montant de leur capital. L'opinion, au dix-huitième siècle, était à peu près unanime dans ce sens; Necker en faisait comme le pivot de sa politique et prétendait que l'emprunt doit remplacer une grande partie des impôts; c'était aussi la théorie de Law et celle de tous les faiseurs de combinaisons financières. De nos jours, on est un peu revenu de cette illusion, bien qu'il existe encore toute une école qui préconise l'emprunt à outrance. Dufresne Saint-Léon, Saint-Aubin, Ganilh, Emile de Girardin, Isaac Pereire, en ont fait des apologies enthousiastes; leur foi profonde n'a pu être entamée, malgré les excès qu'ils ont eus sous les yeux. Michel Chevalier lui-même, à un degré moindre et avec plus de réserve il est vrai, s'est toujours déclaré partisan de l'emprunt et n'a cessé d'en vanter les bienfaits. Il semble que ces hommes d'État, ces philosophes, ces économistes aient tous été séduits par cette théorie dont Melon donnait en quelque sorte la formule, en disant que les dettes publiques sont de simples dettes de la main droite à la main gauche. Et en effet, pour qui n'approfondit pas, les intérêts payés par l'État sont une valeur qui passe des mains du contribuable dans celles du rentier, de sorte qu'on est tenté de croire, avec Condorcet, qu'il n'y a ni perte ni gain pour l'industrie nationale aussi longtemps que les intérêts ne sont point payés à des étrangers. Mais qu'est devenu le capital emprunté? Les rentiers possédaient bien un capital avant de le livrer à l'État. Existe-t-il encore? Le contribuable qui paye les intérêts l'a-t-il reçu, en a-t-il profité? Car évidemment toute la question est là. Si les contribuables ne reçoivent pas d'avantages en échange de la rente qu'ils servent, ils sont lésés et il y a déperdition de forces, puisqu'ils n'auraient pas payé plus d'intérêts en empruntant et en utilisant eux-mêmes le capital des rentiers. Or, il est bien certain que les gouvernements ont souvent gaspillé le produit des emprunts en entreprises folles, dont la nation n'a tiré aucun avantage.

La plupart des économistes de notre temps, jugeant l'arbre par ses fruits, ont déclaré au contraire que le crédit public était par lui-même un mal. Déjà Hume, le maître et l'ami d'Adam Smith, avait cru démêler dans le recours à l'emprunt une sorte d'attraction fatale qui entraîne les nations vers la ruine : « Notre expédient moderne, qui est devenu presque général, consiste à engager les revenus publics et à compter sur la postérité pour liquider les charges contractées par ses ancêtres. Cette postérité, ayant devant les yeux un aussi bon exemple donné par des parents sages, a la même confiance prudente dans sa propre postérité; et celle-ci à son tour, par nécessité plus que par choix, est obligée de s'en rapporter également à une postérité subséquente »; et il posait ce dilemme : « Ou la nation détruira le crédit public, ou le crédit public détruira la nation. » Ricardo reprenait la même idée lorsqu'il écrivait dans *l'Encyclopédie britannique :* « Il est désirable que nous débarrassions notre politique du système des emprunts. Surmontons les difficultés au fur et à mesure qu'elles se présentent, et libérons-nous de toutes les dépenses anciennes dont nous ne sentons bien le fardeau que lorsqu'il est devenu intolérable. » C'est la thèse que soutiennent également J.-B. Say, Mac-Culloch, Robert Hamilton, T.-N. Bénard.

S'il y a une grande part de vérité dans leurs véhémentes critiques, il y a certes aussi beaucoup d'exagération. Non, le crédit public n'est pas un mal, c'est une force au service du progrès. La faculté pour un pays de contracter des emprunts est un bien incontestable et il est puéril de le nier. Toute l'organisation des États modernes repose sur cette faculté, qui les dispense de conserver des réserves métalliques; qui leur permet de créer ou de compléter rapidement leur outillage national, routes, ports, chemins de fer et canaux; qui les met en situation de travailler mieux et plus vite, et qui développe par conséquent leurs richesses. Peut on raisonnablement prétendre que l'impôt doive suffire en toutes circonstances? Est-il possible d'admettre qu'une guerre, telle que l'ère contemporaine les a faites, — cet anéantissement soudain d'énormes capitaux — puisse être menée à bien avec le seul produit de contributions nouvelles? Est-il possible, est-il même légitime qu'une contrée qui s'organise, qui a besoin de toutes ses ressources, repousse l'aide que lui offrent des capitalistes étrangers et doive renoncer à tous les avantages de la civilisation, dans la crainte d'engager l'avenir?

Toutefois, il y à la une question de fait. Le crédit public, bienfait incontestable, peut

devenir, selon l'usage qu'on en fait, un véritable fléau. En effet, un emprunt sera utile ou nuisible à la société suivant que l'État aura conservé en les traformant en œuvres reproductives et nécessaires, ou qu'il aura détruit en le gaspillant en dépenses stériles, le capital dont les rentiers lui ont abandonné la possession. Il sera encore utile ou nuisible suivant que l'État aura recueilli les épargnes de l'étranger et celles du pays prêtes à s'expatrier faute de placements à l'intérieur, ou qu'il aura retiré de la circulation des capitaux déjà engagés dans la production et d'autres qui sont indispensables à son développement. Le gouvernement provoque-t-il par ses opérations d'emprunt une hausse du taux de l'intérêt, c'est le signe certain qu'il n'attire plus à lui seulement les épargnes qui n'auraient pas été écomisées autrement ou qui auraient été employés à l'extérieur; c'est la preuve qu'il devient un concurrent de l'industrie privée sur le marché des capitaux et qu'il lui enlève des fonds nécessaires; il abuse alors du crédit. Les gouvernements, comme toutes les institutions humaines, sont sujets à l'entrainement et à l'erreur; l'humanité peut abuser de tout parce qu'elle est composée d'êtres libres et responsables; mais de ce que l'abus existe en ce monde même pour les meilleures choses, est-ce une raison de condamner l'usage?

Nous sommes obligé de reconnaître cependant que les abus du crédit public sont particulièrement dangereux. On est trop porté à oublier que le crédit n'écarte un péril, n'accomplit un progrès qu'en laissant derrière lui une entrave perpétuelle, une source de difficultés et de gène. Il met à la disposition de l'État un capital; mais les taxes qui sont établies pour en payer les intérêts contribuent à relever le prix du travail national, grèvent l'industrie d'une charge permanente dont le poids peut l'accabler à la longue et qui toujours ralentit son essor. Pour qu'il n'y ait pas abus, il est nécessaire que le capital emprunté ne soit pas détruit et qu'il soit consacré à des œuvres qui augmentent la richesse générale dans une proportion supérieure à la dépense nouvelle résultant de l'emprunt; et cet équilibre, si difficile à apprécier à l'avance, ceux qui dirigent la fortune de l'État sont sans cesse excités à le rompre par des considérations de politique et de popularité. On veut faire grand sans surcharger le peuple d'impôts, ni soulever ses protestations; le moyen est là sous la main qui tente, on finit pres que toujours par succomber à la tentation. Chaque génération augmente ainsi par ses fautes le fardeau de la génération suivante. Nous n'avons pas seulement à pourvoir à nos propres besoins, il faut encore que nous subissions le poids des progalités de nos ancêtres, et nos descendants devront subvenir aux prodigalités de nos ancêtres et aux nôtres. Si nous parcourons la longue énumération des dettes dont nos pères nous ont transmis le lourd héritage, que trouvons-nous à l'origine de chacune, si ce n'est les dilapidations et la guerre? Bien peu ont servi à accroître le patrimoine national; bien peu nous ont apporté autre chose que des charges. En face de ces tableaux où les milliards s'additionnent aux milliards, on comprend l'hésitation de l'économiste, et son aversion pour un instrument qui a permis un si terrible gaspillage.

Pourtant, ces emprunts, tout mauvais qu'ils aient été, ont eu jusqu'à un certain point un côté avantageux; ils ont frayé la voie aux grandes opérations du crédit privé en vulgarisant le titre de rente et en donnant le goût des valeurs mobilières. En France, le nombre des propriétaires de rentes ne dépassait pas 108,493 en 1830; le chiffre des rentes nominatives s'élevait en 1870 à 924,093 et il y avait en outre 379,947 inscriptions au porteur. D'autre part, on ne comptait pas, en 1830, plus de 12,000 possesseurs de rentes au-dessous de 50 francs, soit environ le neuvième du nombre des rentiers, tandis que, à partir de 1852, nous voyons dans toutes les émissions qui se sont succédé les souscriptions irréductibles atteindre au moins les deux tiers des souscriptions totales. Ceci prouve que le titre de rente a pénétré peu à peu jusque dans les campagnes les plus reculées et qu'il a pris la place des piles d'écus que les paysans avaient coutume de conserver autrefois dans leurs chaumières. Les cachettes se sont vidées, l'argent est sorti des paillasses et des vieux bas, d'abord timidement pour se placer sous la garantie de l'État, et plus tard pour se lancer dans toutes sortes d'affaires. On ne saurait nier que la réduction de ces réserves métalliques ait réalisé un progrès, car elles constituaient un capital dormant qui était perdu pour la production. D'ailleurs, la pratique des emprunts peut être regardée comme un excitant aux économies, à la prévoyance de toutes les classes de la société à cause de la commodité du placement qu'ils leur offrent. Dans tous les pays où le crédit public est bien assis, les fonds d'États acquièrent une telle fixité de prix qu'ils rassurent les plus pusillanimes; ils peuvent servir à des placements temporaires, si minimes qu'ils soient, et par ces facilités ils attirent l'épargne, la sollicitent, la provoquent.

Mais, en dépit de ces avantages secondaires, indépendants de l'emploi qui est fait du capital emprunté, il n'en reste pas moins établi que le crédit public est à la fois un bienfait et un danger. A la façon de certains remèdes héroïques, qui soulagent et qui guérissent quand ils sont administrés avec prudence, mais qui, lorsqu'ils sont pris sans mesure, débilitent l'organisme et le détruisent après lui avoir procuré une amélioration passagère, le crédit public rend d'éminents services ou sème des germes de ruine, suivant la main qui le manie et la sagesse des nations qui en usent.

R. Lisle.

CRISES AGRICOLES.

SOMMAIRE

1. Caractères particuliers des crises agricoles.

Dans l'industrie agricole, les crises sont souvent dues à des causes tout autres que celles qui provoquent les crises industrielles ou financières. Ces causes sont d'ailleurs multiples et très diverses. On peut cependant les classer en trois groupes nettement distincts :

1° *L'irrégularité des récoltes* qui se traduit dans les prix des produits et dans les revenus agricoles, par des variations annuelles d'assez faible importance par suite de la concurrence universelle. Ce n'est en effet que très exceptionnellement que les récoltes d'une même denrée viennent à manquer sur tous les points de production à la fois; il se produit ordinairement sur le globe un équilibre approximatif, annuel, entre la production et la consommation, qui laisse peu d'amplitude aux variations annuelles des prix. Cette cause ne provoque pas en réalité une véritable crise.

2° *Les épidémies*, qui atteignent la production dans une proportion considérable. La nature physique de la cause de ces crises les rattache à la première catégorie par leur origine; mais elles s'en distinguent par leurs effets toujours prolongés pendant plusieurs années, et par leur gravité exceptionnelle. Les remèdes qu'elles comportent sont d'ordre purement scientifique. Leur caractère initial est toujours une maladie qui frappe les plantes ou les animaux. L'histoire agricole de ce siècle en compte de nombreux exemples : la maladie de la pomme de terre, l'oïdium de la vigne, la peste bovine. La plus grave de toutes celles que l'on ait eues à relever jusqu'ici est encore la crise phylloxérique, qui a eu un pénible retentissement dans toutes les régions viticoles de l'univers et qui a pris en France plus particulièrement les caractères d'un désastre. C'est aussi cette crise qui a marqué une étape importante dans l'évolution scientifique de notre agriculture méridionale (V. Viticulture).

3° Les causes économiques et sociales qui peuvent influencer les autres industries. Les crises agricoles qu'elles entraînent conservent néanmoins presque toujours des caractères qui les différencient des crises de l'industrie manufacturière ou minière. S'il se produit une insuffisance notable de production, on ne peut la combler à bref délai en faisant appel à la production d'autres régions : lorsque survint la crise cotonnière de 1864, amenée par la guerre d'Amérique, il se produisit sur les marchés européens une hausse exagérée dans le prix du coton qui ne prit fin qu'après la guerre, malgré l'introduction de la culture du coton en Égypte, en Algérie et ailleurs. Il faut en effet plusieurs années pour acclimater une culture dans une région et surtout pour donner à une culture nouvelle une extension quelque peu considérable. Inversement, si un débouché important vient à manquer, la production agricole trouve difficilement à y substituer d'autres marchés équivalents. A la suite de la dénonciation du traité de commerce avec la France, en 1888, l'Italie s'est trouvée avoir un excédent de récolte en vin qu'elle n'a pu vendre, ce qui a produit dans les transactions et sur le marché des capitaux une crise dont les effets ont été très sensibles.

A cette troisième série de causes se rattachent les crises des fermages, les crises de la propriété foncière, etc.; crises spéciales qui méritent d'être suivies et étudiées avec la plus grande minutie, car elles sont très généralement l'indice d'une évolution dans l'économie rurale du pays. Elles se produisent surtout aux époques d'incertitude ou dans les périodes de transition et de transformation des *systèmes de culture* (voy. ce mot).

La hausse et la baisse des prix de vente se produisant en conséquence des variations de la production ou de la consommation, sont soumises aux influences générales que l'économie politique a déterminées en étudiant le fonctionnement de la loi universelle de l'offre et de la demande ; il n'y a donc pas lieu de s'en préoccuper spécialement ici (V. Offre et Demande, Prix, Produits).

2. Effets des crises agricoles.

Le premier et le plus important des effets particuliers des crises agricoles est la rapidité de leur répercussion dans les transac-

tions de la campagne et dans la vie des populations rurales. Dès que la gêne apparait, l'agriculteur restreint ses dépenses; tout souffre autour de lui, car il s'attache tout de suite à équilibrer ses consommations avec ses ressources; les salaires baissent en même temps avec la plus grande rapidité. Dans les autres industries ces mêmes effets se produisent aussi, mais avec plus de lenteur, en marquant les transitions; et souvent la répercussion est loin de se faire complètement sentir. Cela tient à ce que la vie rurale équilibre généralement très étroitement ses dépenses et ses recettes. Le paysan place volontiers ses économies en achetant des terres ou en améliorant son fonds; il a peu de valeurs mobilières à perdre et les crises l'atteignent presque uniquement dans son régime domestique. La petite culture, quoique très frappée par les crises, les supporte cependant avec plus de souplesse que la grande, lorsqu'elles ne prennent pas un degré de gravité excessif; car elle produit elle-même la plus grande part des produits de consommation qui sont nécessaires à l'entretien de la famille, et l'échange qui se traduit par la circulation des capitaux mobiliers, ne représente pour elle qu'une petite part de son activité. Si le petit propriétaire vend peu, il a également peu à acheter.

Les crises agricoles sont, il faut le reconnaître, un puissant stimulant de progrès. Dans la plupart des cas, après que la crise est liquidée, on peut constater dans l'agriculture de la région atteinte une grande avance par rapport à sa situation antérieure; ce n'est que très exceptionnellement que cette amélioration ne se produit pas. Il n'est pas besoin d'insister sur ce fait, tant il est évident. La recherche des remèdes à une crise qui vient d'éclater conduit presque toujours à adopter les procédés économiques ou scientifiques les plus propres à en prévenir le retour. On ne peut nier, par exemple, que la situation du vignoble français ne soit aujourd'hui bien supérieure à ce qu'elle était avant la terrible crise phylloxérique qu'elle vient de traverser. Quant aux conséquences générales, elles sont, dans l'industrie agricole, absolument analogues à ce qu'elles sont dans les autres industries. Nous n'avons pas à entrer ici dans des développements particuliers.

François Bernard.

Bibliographie.

[illegible]

CRISES COMMERCIALES.

SOMMAIRE

Il y a bien des sortes de crises. Vouloir ici les traiter toutes demanderait plus d'un volume; nous nous bornerons à étudier celles qui regardent les choses économiques; et encore ne pourrons-nous nous occuper des crises agricoles et des crises financières, du moins des crises de cette dernière catégorie qui, tout en retentissant sur les affaires, ne touchent qu'aux opérations du Trésor pour des liquidations partielles ou de grands emprunts.

Nous étudierons surtout les crises commerciales, qui toutes se compliquent et sont accompagnées d'embarras monétaires, lesquels leur donnent leur principal caractère, sans que l'on puisse les appeler crises financières.

Toutes les crises troublent sans doute tout le mouvement des affaires et par suite le mouvement des échanges, mais aucune ne le suspend comme les crises commerciales. L'arrêt est brusque, paraît éclater comme un coup de tonnerre par suite d'un accident imprévu, toujours nouveau dans chaque crise, et qu'une observation superficielle prend pour la cause de tout le mal, tandis que cet accident ne fait que précipiter le dénoûment.

1. Esquisse d'une crise : trois périodes.

La crise commerciale, comme dans les maladies, est un moment critique à passer. Il s'agit de savoir, dès que les embarras se présentent, si l'on résistera ou si l'on succombera. La crise, c'est la pierre de touche qui permet de reconnaître la solidité des maisons de commerce, l'importance de leurs engagements et des ressources qu'elles possèdent, capital ou crédit, pour y faire face. Il s'opère grâce à elle sur le marché comme un tri; les maisons dont l'équilibre a été rompu succombent; les autres résistent. C'est ainsi que les crises signalent les comptoirs douteux et ceux auxquels on peut se fier. Emporté qu'on était sur les ailes du crédit on reprend pied, quoique à côté des établissements qui flottent un grand nombre soient engloutis.

La crise n'a donc qu'une durée très courte, si nous ne considérons que son *explosion*, c'est-à-dire l'état aigu, le moment où tout cré-

dit ayant disparu, le mouvement des échanges suspendu, toutes les affaires sont arrêtées et de grandes maisons s'écroulent, Mais toutes ne croulent pas le même jour : il y en a qui, seulement blessées, avec de grands efforts parviennent encore à se tenir debout et succomberont plus tard. Nous entrons alors dans la *période de liquidation*, période longue et pénible, où, par suite de la baisse des prix de tous les produits et de toutes les propriétés meubles et immeubles, rien ne marche plus. Cette baisse des prix ne permettant plus que des échanges très limités et forcés, on produit et on vend uniquement pour ne pas laisser un matériel immobile, puisqu'à côté de quelques faibles bénéfices, le plus souvent il y a perte. C'est un état de langueur qui désespère et que l'on décore encore du *nom de crise*; mais ce n'est plus la crise, c'est la *liquidation de la crise* qui, selon l'importance des affaires, la situation des marchés, dure de deux à trois et même quatre années.

Voilà donc deux périodes bien marquées : l'explosion de la crise, période très courte ; liquidation de la crise, période plus longue ; mais il y a une troisième période à envisager, c'est celle qui a précédé. Quels sont ses caractères? Ce sont ceux d'une grande activité d'affaires et par suite d'une grande prospérité. Le capital au début est abondant et à bas prix ; le crédit facile permet d'engager des affaires qui se liquident avec la plus grande aisance, par suite de la tenue et de la hausse des prix qui activent encore la rapidité des échanges. Ces échanges faits avec bénéfices mettent un nouveau capital à la disposition des industriels et des hommes d'affaires, ce qui augmente encore le volume et la rapidité de leurs opérations. Tout marche ainsi pendant un certain nombre d'années, que l'expérience révèle être de sept à dix années environ. Mais si les prix montent toujours ou se maintiennent dans les hauts cours, à la fin la situation du marché n'est plus la même qu'au début. Le capital immobilisé est devenu plus rare : de 2 p. 100, le taux de l'escompte s'est relevé à 3, 4 et même 5 p. 100; les prix des reports sont des plus tendus ; on sent qu'il y a beaucoup d'acheteurs qui voudraient se défaire d'une partie de leurs achats, mais qui ne peuvent pas trouver de nouveaux preneurs aux cours actuels. Les produits ne circulent plus et restent en magasin ou en entrepôt, dans les mêmes mains qui les gardent, après les avoir payés au prix de reports ou, si ce sont des immeubles, d'expédients ruineux, espérant que le mouvement de hausse qui a toujours été favorable jusqu'ici ne les abandonnera pas. C'est alors que la situation devient critique; la crise va éclater, c'est une question de mois et il suffit qu'une grande compagnie ou qu'une grande institution du crédit succombe pour que toutes les affaires, s'appuyant sur une base aussi fragile, s'écroulent.

Voilà la crise, voilà son explosion, l'*arrêt de toutes les affaires avec l'arrêt de la hausse des prix*. Et cela, non pas seulement sur un marché, mais sur tous les marchés du monde qui opèrent à l'aide du crédit : il y a donc solidarité entre eux.

En effet, si nous remontons seulement jusqu'au début du siècle (et nous pourrions remonter beaucoup plus haut, en Angleterre), nous constatons que dans les trois pays du monde les plus grands par leur activité industrielle et commerciale, on observe l'explosion de ces crises au même moment, ainsi que les périodes qui les précèdent et qui les suivent. Nous rencontrons donc bien ici l'ensemble des circonstances qui accompagnent les crises commerciales, ce qui indique la solidarité des marchés et de plus la répétition des mêmes accidents dans les mêmes conditions, ce qui nous montre leur périodicité. Un coup d'œil sur le tableau ci-joint suffira pour le prouver. Crises :

France.	Angleterre.	États-Unis.
En 1804	En 1803	»
1810	1810	»
1813-1814	1815	En 1814
1818	1818	1818
1825	1825	1826
1830	1830	»
1836-1839	1836-1839	1837-1839
1847	1847	1848
1857	1857	1857
1864	1864-1866	Guerre de la sécession.
»	1873	1873
1882	1882	1882

La question des crises ainsi posée et limitée, quoiqu'elle embrasse l'ensemble des affaires du monde, il s'agit de l'étudier dans ses causes et dans ses manifestations.

2. Définition d'une crise; causes des crises.

Depuis longtemps déjà l'attention a été appelée, par les troubles qu'elle entraîne, sur ce qu'on est convenu de nommer crise commerciale, crise monétaire, sans trop se rendre compte de la différence que l'on semble attacher à ces deux dénominations.

Crise, quand on prononce ce mot, est-on bien d'accord sur ce qu'il veut dire ou sur ce que l'on comprend sous ce terme très usité, trop usité[1]? Selon quelques personnes, on décore du nom de crise les moindres accidents. Pour d'autres, dès qu'il y a un peu

1. M. de Laveleye a fait très justement observer que notre langue confond sous l'unique dénomination « *crise* », des phénomènes bien différents. Les Anglais ont deux mots : *inflation* et *depression*; et cela même ne suffit pas.

de gêne, un ralentissement dans les affaires, on est en état de crise. Quel qu'il soit, le mot crise indique un état de malaise ou de souffrance. La crise peut atteindre une ou plusieurs industries ou l'ensemble des industries; l'agriculture elle-même n'en est pas à l'abri (V. CRISES AGRICOLES). La crise peut être appelée industrielle, commerciale, monétaire ou financière, suivant qu'un de ces caractères domine aux yeux du public. Pour l'observateur, le terme de crise ne doit s'appliquer qu'à un ensemble bien défini d'accidents, ensemble que l'on rencontre toujours quand elle éclate. Une crise ne survient jamais à l'improviste, elle a toujours été précédée d'une période de grande prospérité et d'un grand mouvement d'affaires qui n'a pu avoir lieu sans une progression, pour ainsi dire, continue de hausse.

La crise serait donc l'*arrêt* de la *hausse* des *prix*, c'est-à-dire le moment où l'on ne *trouve* plus de *nouveaux preneurs*. Le mouvement des échanges, jusqu'ici très rapide, très avantageux, est tout à coup arrêté; ceux qui espéraient vendre et surtout les derniers acheteurs ne savent plus que faire de leurs marchandises; ni au dedans ni au dehors on ne peut les placer, et cependant il faut faire face aux échéances. On se précipite sur les Banques pour obtenir de nouveaux moyens de crédit, pour proroger les échéances par des renouvellements; afin de répondre aux demandes, les portefeuilles des banquiers, déjà remplis pendant la période de hausse, prennent des proportions de plus en plus considérables.

Pour l'intérieur, on obtient ainsi un sursis, on maintient artificiellement les prix sans affaires nouvelles; mais pour l'étranger, il n'en est pas de même. On est acheteur de matières premières qu'il faut payer, et comme les produits fabriqués ne sont plus acceptés aux prix où on les tient, après avoir mis en œuvre tous les moyens de crédit, il faut cependant remplacer ces produits, pour arriver à la compensation des affaires engagées. Or, il ne reste qu'une marchandise, qui, marchandise comme les autres, est, par la plus grande stabilité de sa valeur et la facilité de son transport, toujours acceptée sur tous les marchés : ce sont les métaux précieux, l'or et l'argent. On va donc les faire intervenir sur une grande échelle et changer ainsi le rôle qu'ils remplissent habituellement, quand ils ne servent que de solde pour les grandes opérations commerciales ou pour le comptant. Ce ne sont plus des moyens de crédit que l'on demande aux Banques, des billets ou un compte ouvert pour opérer des virements ou des compensations, ce sont des espèces métalliques ou plutôt des lingots pour faire des remises à l'étranger.

Les réserves métalliques des Banques qui, depuis le début de la période prospère, n'ont cessé de baisser, sont déjà tellement menacées et tellement réduites, que la suspension des payements est imminente et inévitable si l'on ne prend pas des mesures pour sauvegarder l'encaisse. Autrefois on ne savait que faire et la suspension des payements était toujours inévitable; depuis peu de temps on sait la prévenir par la hausse de l'*escompte* (voy. ce mot). C'est cette hausse que l'on accuse d'être la cause de tous les embarras, quand elle ne fait qu'indiquer la gravité de la situation, en présence de l'imminence de la suspension des payements. Afin de prévenir cette ruineuse extrémité à laquelle on n'échappait pas autrefois, on est souvent forcé, quand on s'y prend trop tard, de porter le taux de l'escompte à 7, 8, 9, 10 p. 100.

Privée de crédit, ou ne pouvant encore en obtenir qu'à des conditions aussi dures, la spéculation mal engagée doit liquider et livrer en baisse les produits qu'elle a achetés en hausse. De là, une situation des plus critiques; tout est ébranlé et rien ne paraît plus tenir debout; non seulement les imprudents sont renversés, mais les plus prudents ne savent même pas à quel prix ils sortiront de la bourrasque. Tout crédit, toute confiance a disparu, c'est un sauve-qui-peut général. Il ne s'agit plus d'affaires à terme; c'est du comptant que l'on réclame pour se liquider, et comme toutes les rentrées sont douteuses, on cherche partout à se créer des disponibilités, ce qui augmente encore le nombre des demandes dont les Banques sont assiégées. Aussi, pour maintenir leur encaisse, doivent-elles hausser le taux de l'escompte tant qu'on y puise, ce qui indique qu'on n'est pas liquidé.

Cet état aigu, qui décide du sort du plus grand nombre des spéculateurs, ne saurait persister plus de dix ou quinze jours; c'est l'état aigu de la crise, comme dans les maladies la période critique qu'on appelle du même nom; ce qui indique combien elle est éphémère. Cette liquidation inévitable de tous les engagements qui dépassaient les forces de la spéculation sitôt opérée, le calme se rétablit, le taux de l'escompte redescend presqu'aussi vite qu'il était monté, la période de liquidation s'ouvre et dure plusieurs années.

Comme toujours, dans la connaissance des crises et dans la distinction de ces périodes successives, la théorie a marché plus vite que la pratique; aussi ne faut-il pas être surpris si cette théorie, il y a vingt-cinq ans, était

considérée comme une des plus obscures de l'économie politique. Chaque auteur, se plaçant à son point de vue, indiquait comme cause des crises celle qui cadrait le mieux avec le système qu'il avait conçu ou fondé d'après une pratique dont on avait abusé dans une période précédente, mais qui le plus souvent, au moment où il écrivait, n'avait plus cours.

Robert Peel accusait l'abus de l'émission des billets de banque dont il avait vu les funestes effets pendant le cours forcé; Tooke, venu plus tard, était d'un avis contraire, mais le président des États-Unis, Jackson, placé dans un milieu semblable à celui qui avait impressionné Robert Peel, partageait ses opinions. Ch. Coquelin, partisan de la liberté des Banques, accuse le monopole d'être la cause de tout le mal. Les capitaux s'accumulent et viennent se réfugier improductifs dans les comptes courants, l'encaisse s'accroît; pour leur trouver un emploi, les Banques favorisent l'escompte en vue des dividendes, puis tout à coup on retire ces dépôts et la crise éclate. Malheureusement, les bilans sous les yeux, on ne saisit aucune trace de cette théorie, qui propose comme remède la liberté des Banques, sans s'apercevoir qu'aux Etats-Unis, où cette liberté existe, ces accidents sont aussi fréquents et plus violents qu'ailleurs.

Stuart Mill se préoccupe aussi de l'émission du papier, mais c'est sous la forme d'effets de commerce, de lettres de change, de chèques; en un mot, c'est l'abus du crédit, l'achat conclu en échange d'une promesse de payer, qu'il rend seuls responsables.

Pour M. de Laveleye, c'est la rareté du numéraire et du crédit, c'est-à-dire des moyens d'échange, qui détermine les crises.

M. Bonamy Price explique les crises non par la surproduction, mais par la diminution des moyens d'achat; l'argent n'étant qu'un simple instrument d'échange, ce n'est pas lui qui manque. D'où vient donc la dépression commerciale? De ce qu'il y a peu de marchandises à échanger, ou plutôt de ce que les marchandises qui peuvent être acceptées en échange font défaut.

Pour M. Leroy-Beaulieu, il faudrait appeler crise l'intervalle nécessaire pour opérer la transformation qui, par suite de la baisse des prix, doit appeler de nouveaux consommateurs. Il n'y a pas d'excès permanent de production. Les bas prix agissent comme stimulants pour amener des couches nouvelles de consommateurs.

Toutes ces explications pèchent par ceci, que des trois périodes de la crise, il n'est question que de la dernière, de la période de liquidation.

On le voit, c'est toujours la théorie de l'excès de production comme cause première des crises. On a devancé la demande, un arrêt est nécessaire, on sent la nécessité d'une baisse de prix; mais alors pourquoi ne pas signaler la *hausse qui a précédé*, car là est bien la cause première qui ressort de ces observations?

Comme cause nouvelle (pour nous simple accident) venue dans ces derniers temps s'ajouter à toutes les autres, M. Leroy-Beaulieu signale la dénonciation des traités de commerce. Les États, par le protectionnisme et par le socialisme, sont les artisans des crises. Conclure des traités de commerce à longue échéance en adoptant des droits *ad valorem* au lieu des droits spécifiques lui semble le meilleur remède pour prévenir ces terribles accidents.

Max Wirth signale la rupture de l'équilibre entre la production et la consommation et constate la difficulté de vendre. Sans doute, c'est la source de tous les embarras; mais d'où vient cette rupture, il ne l'indique pas.

Enfin les crises, selon M. Yves Guyot, viendraient non pas d'un excès de production, mais d'un excès de consommation; comme preuve, il signale les disettes qui les ont accompagnées quelquefois, plus rarement de nos jours.

L'appréciation des causes varie beaucoup selon le milieu et le moment. Ainsi, pendant la liquidation de la crise de 1873, quand on se plaignait du ralentissement des affaires, on attribuait ce retard à la série des guerres qui ont troublé le monde, aux armées permanentes, à l'incertitude, à l'inquiétude générale, au retour du système protecteur depuis l'abandon des traités de commerce.

Ces opinions sur les causes des crises présentent donc de grandes variétés; mais dans tous les cas, on signale la suspension des échanges; c'est donc là le principal vice. Pourquoi les échanges sont-ils suspendus? Par suite de l'abus de l'émission du papier qui chasse le numéraire, répondent Robert Peel, Jackson, Laveleye; à cause de la diminution des moyens d'achat, dit Bonamy Price, lequel s'empresse d'ailleurs d'ajouter que l'argent n'étant qu'un simple instrument d'échange, ce n'est pas lui qui manque, mais les marchandises qui *peuvent acheter;* or, ces dernières ne manquent-elles pas par suite des hauts prix auxquels on les maintient?

Malgré la réserve de Bonamy Price, on voit que ce qui manque dans les crises, quelle qu'en soit la cause, c'est le métal, l'or et l'argent acceptés au pair. Ce qui est menacé dans ces circonstances, c'est l'encaisse des Banques; ce que l'on redoute, c'est la sus-

pension des payements; ce qui attire tous les regards, c'est la baisse chaque jour plus grande du niveau des réserves métalliques. Ce déplacement des espèces a lieu sous l'influence des changes défavorables dont autrefois on ne voulait pas tenir compte, l'attribuant à d'autres causes, fausse opinion remarquablement réfutée dans le *Bullion Report* de 1810 (V. ENQUÊTES FINANCIÈRES), quoique les conclusions de ce célèbre Rapport aient été rejetées par le Parlement.

De nos jours, la même erreur se propageait encore, il y vingt ans, et n'a pas complètement disparu. Méconnaissant l'importance de ce grave symptôme, Coquelin prétendait que les changes défavorables, bien loin d'être un signe de crise, étaient un indice de prospérité.

Dans ces derniers temps, depuis 1857, on a compris toute la gravité de ce drainage des espèces et, après avoir cherché quel était le moyen le plus capable de s'y opposer, on a reconnu en Angleterre qu'il n'y en avait pas de plus rapidement efficace que la hausse du taux de l'escompte; n'a-t-on pas alors prétendu que cette hausse même était la principale cause des crises?

Dans cette revue rapide des théories émises, malgré leur diversité et souvent leur opposition, il y a trois accidents qui sont reconnus comme formant le cortège de toutes les crises: 1° la hausse des prix qui les précède; 2° le drainage des espèces métalliques qui détermine l'explosion; 3° la baisse des prix qui permet et facilite la liquidation.

Les trois périodes de prospérité, de crise et de liquidation se succèdent donc toujours dans le même ordre, bien qu'avec des manifestations différentes, selon les époques. Plus la richesse augmente, plus l'amplitude des mouvements est grande, l'oscillation étant toujours dans le même sens.

Ces trois périodes reconnues, il faut chercher les rapports qu'elles peuvent avoir entre elles et sous l'influence de quelles causes elles se succèdent.

La période prospère succède toujours à une période de malaise, de ralentissement d'affaires et de baisse de prix; elle est signalée par la reprise des affaires sous l'influence de la hausse des prix. Cette hausse des prix tient elle-même à l'abondance du capital, fruit d'anciennes réserves et des épargnes annuelles qui, malgré les pertes qu'elles ont éprouvées, ont été à peine entamées. Ce capital, augmenté du capital de roulement de toutes les industries qui ont ralenti leur fabrication pendant la liquidation de la crise, s'offre déjà sur le marché peu de mois après l'explosion, cherchant un emploi dans des placements temporaires à la Bourse, relevant artificiellement les cours des fonds publics, tandis que tous les prix s'abaissent au dehors.

Pour s'employer de nouveau, ces capitaux attendent que la liquidation soit complète, c'est-à-dire que la baisse des prix soit arrêtée.

Ce résultat obtenu, la période prospère va s'ouvrir; impossible en effet de rencontrer de meilleures conditions. Chaque maison, n'ayant pas d'engagements, a non seulement tous ses fonds de roulement disponibles, mais encore tout son crédit; dans ces conditions, les ressources du commerce et de l'épargne sont immenses. En présence d'un taux d'intérêt très réduit, le public en quête de placements cherche pour ses capitaux de nouveaux emplois; les Banques, les banquiers qui ne vivent que des émissions, s'empressent à l'envi de créer de nouveaux projets réels ou fictifs, pour répondre à ses désirs. Autrefois on émettait les actions au pair, aujourd'hui on les émet avec prime, on forme des syndicats pour lancer et soutenir la valeur et alors, tout le monde étant engagé, tout le monde pousse dans le même sens. La hausse succède à la hausse, jusqu'à ce qu'on ait épuisé non seulement tout son capital, mais tout son crédit.

C'est dans l'explication de ce mouvement que les auteurs diffèrent d'opinion.

Quelle est la cause de la fermeté et de la hausse des prix aux époques prospères?

L'abondance du capital, dira-t-on, mais sous quelle forme? Sous forme de monnaie, sous forme d'effets de commerce, sous forme de billets de banque, sous forme de chèques? Car ce sont là les moyens en usage pour faciliter l'échange des produits sans avoir recours au troc.

On a prétendu que les prix dépendaient de la quantité de monnaie en circulation ou des instruments de circulation qui la remplacent: billets de banque, effets de commerce, lettres de change, chèques[1].

Pour la monnaie, nous voyons toujours reparaître l'ancienne doctrine qui admettait que si elle était doublée, tous les prix seraient doublés; or, les services de la monnaie comme instrument d'échange ne dépendent pas de sa quantité, mais de la rapidité de sa circulation.

La quantité des capitaux marchandises est complètement indépendante du numéraire. Cependant, dit-on, la monnaie, quoique marchandise, n'est pas une marchandise comme les autres; sa rareté agit sur toutes les tran-

1. [illegible]

sactions, tandis qu'il n'en est pas de même du fer, du coton, etc. Si elle sert de moyen d'échange, est-ce à dire qu'il n'y en ait pas d'autres? Les billets de banque, les billets d'État, les promesses de payer sous toutes les formes, effets de commerce, lettres de change, mandats, chèques, n'atteignent-ils pas le même but? On dit qu'elle intervient sans cesse dans les échanges; cela n'est vrai que pour le commerce de détail, pour les petites quantités; car même dans les opérations au comptant, dès que la somme à payer est importante, ce sont le billet de banque, le chèque qui interviennent. D'ailleurs, dans ces échanges de chaque jour, la quantité de monnaie a peu d'importance, c'est surtout la rapidité de sa circulation qui indique les services qu'elle rend et nullement la quantité frappée, qui reste inactive dans les caisses des Banques ou des particuliers.

On veut toujours trouver une cause spéciale à chaque crise : pour la crise de 1825, de folles spéculations commerciales; pour celle de 1847, une mauvaise récolte; pour celle de 1864, de grandes importations de coton à payer en numéraire. Mais ces formes, pouvant *varier* à l'infini, ne rentrent pas dans le cadre des crises commerciales; ce sont des accidents qui peuvent troubler un des mécanismes sociaux, sans arrêter les mouvements généraux du commerce et des affaires, comme on l'observe dans les crises commerciales. D'ailleurs, une crise commerciale est toujours une crise monétaire, puisque c'est la réduction de la réserve métallique des Banques qui donne le signal de l'explosion. En dehors de cette diminution de l'encaisse, on peut être en *pleine crise monétaire*, comme à l'époque actuelle, par suite de la dépréciation de l'argent, sans que la prospérité générale en ait souffert. Il en a été de même de la dernière disette et des hauts prix des céréales en 1878-1880[1]; rien n'a pu néanmoins *arrêter* le mouvement des affaires jusqu'au krach de janvier 1882.

L'explosion des crises ne tient donc pas à un accident; il n'y aurait pas d'explosion si tout n'était préparé pour l'explosion et si la mine n'était pas chargée.

3. Mécanisme des crises.

Observons-nous les faits : tout s'explique. Que voyons-nous pendant la liquidation des crises? Les affaires à terme ont disparu, le portefeuille des Banques est vide, les affaires au comptant sont même très ralenties, les usines chôment. Les fonds de roulement, n'ayant plus d'emploi, viennent s'offrir à la Bourse; de là une baisse sensible du taux de l'intérêt et l'apparence d'une grande aisance. Le capital s'offre à vil prix, comme les marchandises. En dehors des maisons qui ont été touchées par la crise, s'il n'y a plus de bénéfices par les plus-values, il y a encore des épargnes; les grandes épargnes annuelles des nations civilisées continuent toujours et tendent à abaisser les profits. On cherche par de nouvelles combinaisons à les relever, et la masse des capitaux en quête de placements réveille l'esprit d'entreprise. Les faiseurs de projets apparaissent; c'est à qui en signalera un nouveau, tout est bon pour la crédulité publique.

La spéculation en profite, fonde des sociétés, émet des actions et, ajoutant une prime à la marchandise offerte, surexcite encore la demande des titres par cette sorte de surenchère.

Après chaque crise et quand la liquidation est faite, il y a donc une période de calme. Le pays panse ses plaies et le ralentissement industriel et commercial, combiné avec la puissance de l'épargne, rend disponible une grande masse de capitaux qui ne tardent pas à redonner l'impulsion au corps social dont quelques parties étaient plus ou moins paralysées.

C'est là le point de départ de la reprise des affaires; dès que le capital est demandé, le crédit ne tarde pas à intervenir.

Qu'est-ce que le crédit? Le simple pouvoir d'acheter en échange d'une promesse de payer. Mais alors dans quelle limite pourra-t-on en user? Tous ceux qui ont du crédit pourront acheter; cette puissance d'achat contre une simple promesse augmentera la demande des produits et, par conséquent, il s'ensuivra une hausse des prix, qui, portant d'abord sur quelques produits, ne tardera pas à s'étendre et à se généraliser; la prospérité régnera dans le pays, tout le monde sera plus riche. L'espoir de réaliser un profit par les achats à crédit, en précipitant de nouvelles couches d'acheteurs dans la même voie, accroîtra encore la rapidité de la hausse, d'autant plus que le crédit augmente avec l'élévation des prix.

Avec un pareil moteur, l'aisance est générale, et on ne veut pas croire qu'un mécanisme si perfectionné puisse jamais s'arrêter. Cependant, puisque la hausse des prix donne de nouveaux moyens de crédit et amène une nouvelle hausse, trouvera-t-on toujours de nouveaux acheteurs? Pourra-t-on toujours se liquider par une simple circulation fiduciaire sans avoir recours au numéraire? Car, si la monnaie intervenait pour une large part, la hausse ne suivrait pas le même mou-

1. Alors que l'on importait pour 600 millions de francs de céréales.

vement ascensionnel continu, par suite du déplacement du métal qui éveillerait l'attention.

Pour ne pas frapper l'opinion publique, ce drainage n'en est pas moins sensible dès le début de la hausse des prix. Il suffit de jeter un regard sur le niveau des réserves métalliques des banques pour s'apercevoir qu'aussitôt après le reflux des espèces, pendant la liquidation des crises, dès que le chiffre maximum de l'encaisse a été touché, aussitôt le *mouvement décroissant* commence; faible, peu sensible à l'origine, il n'attire pas l'attention; mais la proportion de la perte comparée à la réserve augmente chaque année, et enfin la persistance des changes défavorables montre clairement le danger qui menace la place. La hausse des prix a ralenti, arrêté même l'échange des produits; ils sont offerts et ne trouvent pas de preneurs. Ne voulant pas livrer au-dessous des cours, on renouvelle son effet de commerce à l'échéance; c'est ainsi qu'aux approches de la crise le portefeuille des Banques se gonfle non seulement de tous les effets qu'on leur présente, mais encore de tous ceux dont on a demandé le renouvellement. S'il n'y avait que des engagements intérieurs, cela pourrait encore continuer; mais pour faire face à ceux de l'étranger, il faut livrer quelque chose en l'absence de la marchandise dont le prix est trop élevé pour être accepté au dehors.

Quels produits livrer? Ceux qui éprouvent les moindres variations de prix et qui sont acceptés sur tous les marchés : les métaux précieux. Où les prendre? Dans la circulation? Ce serait trop difficile; on trouve plus simple de puiser dans les encaisses des Banques, et cela se reconnaît de suite à la baisse de leur niveau; de là, le trouble le plus profond dans l'équilibre de la circulation fiduciaire. Avant même que les directeurs aient pris aucune mesure pour défendre leurs réserves métalliques menacées, la *hausse des prix est arrêtée;* immédiatement tout change d'aspect; le public n'a plus qu'un seul désir, celui de *réaliser*. Dès que la marchandise est offerte au lieu d'être demandée, la baisse est *déjà dans l'air;* les recours aux Banques se multiplient, jusqu'à ce que ces dernières y mettent obstacle par la *hausse* de l'escompte en *élevant* le *prix* des espèces métalliques, puisque ce sont elles que l'on demande, dans la même *proportion* que celui des marchandises.

N'ayant plus d'autre option que de subir cette hausse, ou de livrer la marchandise au cours du jour, la liquidation commence. La baisse, d'abord bornée aux produits sur lesquels s'était portée la spéculation, ne tarde pas à s'étendre à toutes les transactions et même aux opérations du comptant.

D'après tout ce qui précède, c'est-à-dire d'après l'observation des faits, la puissance de l'épargne annuelle chez les nations civilisées, en augmentant sans cesse leur richesse, entretient toujours, selon l'importance de ces épargnes, une hausse des prix ; c'est *l'état normal du marché*, la période prospère. La crise approche quand le mouvement se *ralentit*, elle *éclate* quand il *cesse*.

En un mot, la principale, on pourrait dire l'unique cause des crises, c'est l'*arrêt* de la *hausse des prix*.

Des hauteurs auxquelles ils étaient élevés, nous les voyons descendre aux chiffres minima, quelquefois au-dessous du point de départ.

Et cela est si vrai, que souvent la crise éclate assez longtemps après l'*accident* cause du premier ébranlement, qui ne fait qu'enrayer la *hausse des prix*. Ainsi, pour ne pas remonter au delà de l'époque moderne, la guerre de Crimée était terminée, la paix signée, quand la crise de 1857 a éclaté. Il en a été de même de la disette des céréales en 1879 ; la crise éclate en 1882[1], quand tous les payements à l'étranger étaient liquidés.

De semblables oscillations de prix dans les grands pays d'affaires n'ont pas le temps de se répandre et de s'équilibrer dans le monde : aussi un des premiers résultats des crises, c'est de mettre aux mains des étrangers des sommes considérables. Une grande masse de capitaux se déplacent, vont au dehors et suscitent des concurrences de la part des pays moins élevés dans l'échelle de la civilisation.

En résumé, tout accroissement rapide et continu des affaires pendant un certain nombre d'années est le précurseur d'une crise.

La crise éclate quand il y a plus de personnes qui souhaitent de vendre qu'il n'y en a souhaitant d'acheter.

La crise résulte d'un manque d'acheteurs ; mais qui faut-il accuser ?

La hausse des prix ou l'excès de production?

L'absence des acheteurs provient-elle de l'absence des besoins ou de la hausse des prix?

Sont-ce les acheteurs du commerce de détail ou du commerce de gros qui font défaut ?

Quant à l'absence de besoins, nous ne pouvons admettre cette cause comme efficace en présence du développement continu des consommations. Ce qui les *arrête*, ce qui les *limite*, ce *sont les prix*, et quand ces derniers

1. Aux États-Unis en 1881, mais dès 1882 la hausse des prix était arrêtée.

se sont élevés pendant une série d'années, vient un moment où, dans le commerce en gros, les échanges sont plus difficiles; de là, des offres en assez grand nombre pour renverser l'équilibre instable du crédit.

Les marchandises circulent plus lentement, ou même ne circulent plus; le papier de commerce ne trouve plus de compensation facile, il s'accumule dans les portefeuilles des Banques, n'est même pas payé à l'échéance et a recours au ré-escompte, c'est-à-dire que lui aussi ne circule plus. Il faut cependant que quelque chose *circule* aux lieu et place des *marchandises* et *du papier*, et ce *quelque chose*, ce sont les espèces et les lingots que l'on *puise* dans les *réserves* métalliques des Banques.

La baisse du niveau des encaisses sous l'influence des changes défavorables prouve déjà que le papier des institutions de crédit et du commerce ne circule plus comme d'habitude et la hausse de l'escompte n'est qu'un moyen violent en l'absence de moyens plus doux, pour lui faire reprendre son rôle *accoutumé*. Il y a un stock de marchandises représenté par un *stock de papier*, et ni l'un ni l'autre ne peuvent plus circuler. Il faut donc, avant de produire davantage, écouler ce stock flottant, pour rétablir l'équilibre des prix. Afin d'arriver à ce but, il faut d'abord rétablir la *circulation* du papier, et pour cela, la mettre ainsi que les espèces à un prix en rapport avec celui des *produits*, pour qu'on n'ait pas recours au *métal* dont la valeur *marchande* n'a pas *varié*.

4. Rapport des crises avec la richesse des pays.

Les crises commerciales ne s'observent pas dans tous les pays comme on pourrait le penser. Sans doute, partout on peut éprouver des embarras, un ralentissement des affaires, mais on ne saurait confondre ces accidents avec ce qu'on appelle crises commerciales. Ainsi, les pays où la majorité des affaires se traitent au comptant n'y sont pas exposés; s'ils ne recueillent pas le bénéfice de l'entrain commercial, ils n'en éprouvent pas non plus les revers. Il faut un grand développement d'opérations à terme pour y être exposé. C'est en Angleterre, aux États-Unis, en France, en Allemagne, dans les principales villes industrielles qu'on les voit se produire et se renouveler depuis nombre d'années. Là où le mouvement industriel est plus faible et plus lent, on ne remarque pas ces commotions. Ainsi, une partie de l'Allemagne, la Russie, l'Espagne, en sont sinon à l'abri du moins n'en reçoivent qu'un contre-coup éloigné. On peut même ajouter, ce qui paraît paradoxal, que la richesse des nations peut se mesurer à la violence des crises qu'elles éprouvent. Sans parler de l'Angleterre et des États-Unis, pour ne citer qu'un fait que tout le monde a pu observer, jamais la fortune publique n'a fait en France de plus grands progrès que depuis 1848, et en même temps, à aucune autre époque, il n'a été plus question de crises commerciales. Si même on écoutait certaines voix, depuis 1854 nous irions de chute en chute, nous relevant toujours, mais retombant bientôt d'une manière inévitable. Ces personnes confondaient avec les crises commerciales de simples accidents n'ayant aucun de leurs caractères ni aucune influence sur le développement de la richesse publique; et ce fut pour les étudier que l'Enquête sur les Banques fut ouverte en 1865. Quels que fussent les obstacles, les arrêts, les pertes, les ruines même qui en furent la conséquence, le développement de la richesse publique qui éclate à tous les yeux n'a été, à aucune autre époque, ni plus rapide ni plus considérable.

Depuis le commencement du siècle nous voyons les crises se reproduire à des intervalles assez peu éloignés, mais qui n'ont rien de fixe et dépendent de la rapidité de l'accroissement des affaires et des conditions dans lesquelles il se produit. Si aux époques antérieures les crises ont été moins remarquées, c'est que les rapports des nations entre elles étaient moins faciles, plus limités et, par suite, le mouvement commercial et le développement de la richesse plus lent, moins exposé à ces soubresauts si pénibles : on ne peut descendre que là où l'on a beaucoup monté. La réaction n'étant partout que la contre-partie de l'action, elles seront toujours dans un rapport assez étroit l'une avec l'autre; il ne faut donc pas s'en effrayer, quand on réfléchit que la durée des crises est assez courte et que, avant d'y arriver, on a dû traverser une succession d'années pendant lesquelles l'épargne a pu se faire par les bénéfices réalisés sur d'heureuses opérations, tandis que la crise détruit, renverse toutes les combinaisons des dernières années. Quelque grand que soit le désastre, on ne peut admettre qu'il fasse disparaître tout le bénéfice des années prospères. Les crises peuvent se produire et se renouveler sans entraîner, comme on aime quelquefois à se le représenter, la ruine des nations. Sans doute ce sont des arrêts, des pertes dans le mouvement des affaires, mais le développement de la richesse n'en suit pas moins sa course; c'est ce qui explique comment, malgré leur périodicité, un pays exposé aux crises commerciales peut non seulement ne pas s'appauvrir, mais s'enrichir beaucoup plus rapidement que ceux qui en

sont à l'abri, c'est-à-dire qui vivaient dans une atonie d'affaires qui, en préservant, il est vrai, de tout écart, ne laisse en réalité aucun espoir d'un large bénéfice. Quelques chances de perte en moins diminuent dans une énorme proportion les chances de gain.

L'étendue des rapports, la nature des opérations, le genre des produits déterminent l'intensité des crises dans chaque pays, elles se feront même sentir d'une manière d'autant plus pénible que l'on se rapprochera des principaux centres où se traitent les opérations de change, ce puissant moteur des métaux précieux, ce grand moyen économique destiné à rétablir l'équilibre et l'harmonie sur les divers marchés. Elles suivent donc pas à pas le développement de la richesse des nations et se mesurent à son importance et à la rapidité de la progression ; là où elle est lente, mesurée, les crises seront peu sensibles et très courtes; là où la progression est rapide, fiévreuse, les crises violentes et profondes bouleverseront en apparence pour un temps tout le monde des affaires. Il faut choisir l'une ou l'autre de ces conditions, et la dernière, malgré les risques qui l'accompagnent, paraît encore la plus favorable sur les marchés des peuples civilisés; c'est elle qu'on observe en Angleterre, aux États-Unis, en France.

En présence de ces résultats, doit-on envier le sort des nations où les transactions ont ce calme qui les met à l'abri des tempêtes ?

5. Influence des crises sur l'état économique des sociétés : comment la constater et la mesurer.

L'influence des crises sur l'état économique des sociétés est chose évidente. Elle n'a pas besoin d'être démontrée. Mais elle est plus facile à admettre qu'à constater et à mesurer.

Les principaux économistes et statisticiens modernes se sont préoccupés de rechercher le signe caractéristique de l'état économique social et moral des sociétés humaines à une époque déterminée dans les divers pays.

Au Congrès de La Haye, en 1869, on conseilla de s'attacher surtout au budget des classes laborieuses. En présence de la difficulté d'arriver à une appréciation exacte des revenus, on se demandait s'il n'était pas plus facile de connaître les dépenses, ce qui conduirait au même résultat. Il s'agit donc d'observer les consommations. Mais elles n'embrassent pas toutes les manifestations de la vie sociale.

Pour pénétrer plus avant, M. Neumann-Spallart étendit le cercle de ses observations à toutes les branches de la production qui ne relèvent pas seulement de la nature, mais surtout du travail et du capital. La marche de la production doit être considérée comme un des indices les plus certains de la situation économique. Il prit donc dans chaque pays les industries qui occupent le plus grand nombre d'ouvriers et qui exigent le plus de capitaux : la houille, le fer, le coton, pour la Grande-Bretagne; la houille, la fonte, le fer, la soie, pour la France, et ainsi pour chaque pays. Il observa l'intensité du commerce, la circulation des hommes et des choses sur terre et sur mer, les compensations aux *Clearing houses*, etc. La production et le commerce n'indiquent qu'une manifestation du bien-être matériel; pour compléter le tableau, il faut y joindre la consommation des denrées alimentaires et des boissons, les dépôts des caisses d'épargne, le nombre des banques, l'émigration, les faillites. Reste l'état moral, dont la criminalité, les relevés des mariages, des naissances, etc., peuvent donner une idée.

Nous-même nous avions, dans la première édition de notre travail en 1862, dressé et mis en regard des crises commerciales tous ces tableaux que les économistes composent avec tant de soin pour l'époque actuelle. L'observation ne portait pas seulement sur quelques séries d'années; elle remontait jusqu'au commencement du siècle où, dans des proportions moindres sans doute, nous voyons se reproduire les mêmes oscillations qu'à l'époque actuelle. Autrefois, comme aujourd'hui, ces oscillations correspondaient à celles que nous notions sur les bilans des grandes banques. Il y avait là une coïncidence que nous faisions remarquer et qui, depuis, a été négligée.

Tous ces documents étant rapprochés, la relation étroite qui les rattache aux mouvements des bilans des banques frappait les regards. Nous tenions le fil conducteur qui devait nous diriger dans le monde des affaires et préciser, à toutes les époques et dans tous les pays, la période et le moment de la période où l'on est placé, afin de pouvoir s'orienter, larguer les voiles ou les carguer.

Jusqu'ici on se demandait, et on se demande encore, quelles sont les variations les plus propres à fournir la mesure des mouvements de la prospérité publique. A cette question, M. Korosi n'hésitait pas à répondre qu'on ignorait les signes caractéristiques de l'état économique d'une nation par suite de la difficulté des comparaisons internationales pour les consommations; mais, si au lieu des consommations on prend les mouvements

des échanges, tout devient facile et comparable.

La vie, c'est le mouvement; les affaires, c'est la circulation des produits, ou de ce qui les représente, les effets de commerce, les lettres de change. Où en reconnaître le passage d'une manière plus certaine que dans les bilans des grandes banques? Avec eux, plus d'erreurs à craindre par des doubles emplois ou de fausses évaluations; tout est correct et exact. Chaque effet de commerce indique qu'un échange a eu lieu et souvent même plusieurs échanges. Or, en dehors des crises et d'une situation embarrassée, on n'échange pas un produit avec perte; chaque échange représente un bénéfice, variable sans doute, mais enfin il y a un bénéfice, et ce sont ces bénéfices successifs qui, quand la circulation est facile et sûre, sont la principale source des revenus des nations. Nous embrassons ainsi la généralité des transactions commerciales, qui, à terme, prennent toutes, à un moment donné, la forme d'un effet de commerce ou d'une lettre de change. Nous opérons sur de grands nombres, sur des produits très variés, et nous diminuons ainsi les chances d'erreur. Quoique moins marquées et d'une moindre durée, nous voyons apparaître les mêmes séries ascendantes et descendantes, coïncidant, dans le même sens ou en sens contraire, avec celles des bilans des banques.

Ces périodes successives et régulières qui apparaissent et se dessinent d'une manière si nette, ont été laissées dans l'ombre jusqu'ici parce qu'on ne les avait pas sous la main pour une longue suite d'années; maintenant qu'on les possède depuis près d'un siècle, leur valeur ne peut être discutée.

Si les mouvements des échanges doivent être notre guide et si les bilans des banques en donnent les principaux traits, quels documents statistiques choisir pour compléter le tableau? Tout d'abord les articles qui donnent un caractère au marché : les prix des produits, matières premières et objets fabriqués, le taux des reports, les cours des changes. Puis, si l'on veut pousser plus loin l'observation et montrer l'importance et la rapidité des échanges, les mouvements des *clearing-houses* nous permettent de les saisir sur le vif. Les émissions de valeurs sur les principales places de commerce nous font toucher du doigt quelle est l'abondance ou la rareté du capital disponible, sa facilité ou sa répugnance à entrer et à s'immobiliser dans les titres nouveaux qui se présentent. Enfin, nous pouvons lire les mouvements des échanges sur les relevés des importations et des exportations, dont les résultats en valeurs sont singulièrement troublés par suite de la hausse ou de la baisse des prix.

Tels sont les témoins et les indicateurs de l'activité ou du ralentissement des affaires. Toutes les positions sociales en reçoivent la bienfaisante influence ou le contre-coup. De la fortune privée à la fortune publique, il n'y a qu'un pas. Nous constaterons sa situation aux époques prospères et aux époques de crises d'après les budgets des États et des villes. Les recettes du Trésor en porteront la trace : brillantes et sans cesse en plus-value aux époques prospères, médiocres et sans cesse en moins-value pendant les liquidations des crises.

Les recettes de l'octroi, des chemins de fer, des voitures publiques dans les villes n'échappent pas à la loi commune; nous suivons ainsi les variations des consommations dans ces différents états.

A ces diminutions de dépenses indiquant bien une diminution des revenus correspond une diminution de l'épargne : achats de rentes par les trésoriers-payeurs généraux, dépôts aux caisses d'épargne.

A toutes ces manifestations de la vie sociale, les mouvements de la population, mariages, naissances, décès, ne sauraient rester étrangers; aussi observons-nous avec intérêt sur les relevés officiels la trace de tous les mouvements qui accompagnent les périodes de prospérité et de liquidation.

A côté des bilans, il existe donc tout un ensemble de faits qui concordent avec eux, viennent pour éclairer et pour montrer que nous sommes entraînés dans un mouvement d'ensemble qui domine tout le mécanisme social, les Banques comme un simple manomètre indiquant seulement la pression[1].

CLÉMENT JUGLAR.

Bibliographie.

Coullet et Clément Juglar. *Report from the committee on the circulating paper currency and coinage of Ireland*, 18[illegible]. — *Rapports sur la Banque d'Angleterre*, en particulier le *Bullion Report*. — *Extraits des enquêtes parlementaires anglaises sur la question des Banques, de la circulation monétaire et du crédit*, 9 vol. 18[illegible]. — Tooke, *Bank charter* 1844. — Gilbart, *Causes of the pressure of the money market*. — Lord Overstone, *Tract on the currency*. — Horsley Palmer, *Causes of money crisis*. — Briaune, *Crises*, etc., 1840. — Dupont de Nemours, *Banque de France : causes de la crise de* 1806. — Mercier de Bort, *Banque de France, crise monétaire*, 1847, *coupures de* 200 *francs*. — Trochet, *Crise financière de* 1848, *moyens de la faire cesser*. — Smith, *The recent depression of trade, its nature its causes, its remedies*, 1879. — Massa, *Crisi agraria e commer-*

1. En tenant compte de ces indications, on pourrait arriver à prévoir et à prédire les crises, et à déterminer, à l'aide des bilans des banques, dans laquelle des trois périodes signalées plus haut on se trouve à un moment donné. C'est ce que j'ai tenté de faire dans la deuxième édition de mon ouvrage *Des crises commerciales*, pp. 28, 115, 165, 497 et sq.

[illegible] — Wirth Max, *Geschichte der Handelkrisen*; 3e édition, 1883. — *Die quellen der reichthum und Rucksicht auf Geschäftstockungen und krisen in internationalen geld capital und waaren markt.* — *Bank's crises, Dictionary of political economy.* Mac Leod, 1863. — Clément Juglar, *Du change et de la liberté d'émission.* — *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux États-Unis.* 2e édition, 1889.

CULTURE[1].

SOMMAIRE

1. Définition. — Division de la culture. — Limites.

L'importance économique d'une exploitation agricole se caractérise ordinairement par la somme de ressources qu'elle consacre à la production ou par cette production elle-même, par le produit brut. Mais cette importance même peut se mesurer par deux procédés bien distincts. Si elle est rapportée à l'unité de surface, à l'hectare, on mesure l'intensivité de la culture (V. CULTURE [SYSTÈMES DE]); si elle est rapportée à l'homme, à la situation que l'exploitant occupe dans la société, sa caractéristique est donnée par les expressions de *petite, moyenne* ou *grande culture*.

On a beaucoup discuté sur l'emploi précis de ces trois termes, sur leur signification réelle et, conséquemment, sur la valeur exacte qu'il convient de leur attribuer. Et même aujourd'hui on est loin d'être d'accord. Une première cause d'obscurité est celle qui résulte de la confusion que l'on fait encore trop souvent entre l'étendue des exploitations et la surface des propriétés; on s'imagine volontiers que la grande propriété et la grande culture sont une seule et même chose et, de même, que la petite propriété et la petite culture sont identiques. Or, il est loin d'en être ainsi. La division de la propriété se réfère exclusivement au *morcellement* (voy. ce mot) du sol, à sa répartition entre les divers possesseurs propriétaires; la division de la culture se réfère, au contraire, à la répartition des domaines agricoles entre les divers chefs d'exploitation. Cette distinction est loin d'être sans intérêt. Il n'est pas rare, en effet, qu'une grande propriété soit morcelée en plusieurs fermes dont chacune constituera une exploitation distincte; il pourra donc arriver que la grande propriété fasse de la petite culture; et inversement, dans nombre de cas, par suite de combinaisons diverses, par exemple, l'association ou le fermage, que plusieurs petites propriétés réunies sous une même direction soient soumises au régime de la grande culture.

La deuxième cause d'obscurité (la première étant écartée) vient de ce que l'on ne s'est jamais entendu jusqu'ici pour préciser la valeur des qualificatifs *grande* ou *petite* appliqués à la culture. En France même, l'administration, dans ses documents officiels, dans ses enquêtes, prend exclusivement comme base de ses distinctions l'étendue des exploitations. C'est ainsi qu'elle classe dans la petite culture les exploitations qui ont une étendue de 1 à 10 hectares, dans la moyenne culture les exploitations de 10 à 40 hectares, et dans la grande culture celles qui ont plus de 40 hectares. Elle a même créé une catégorie spéciale, dite de très petite culture, pour les exploitations qui ont moins de 1 hectare. La surface prise comme base de la division est commode, rigoureuse, précise, mais elle n'est pas économique. La mesure qu'emploie l'économie politique n'est pas une mesure géométrique, mais celle de la valeur : 50 hectares de landes en Bretagne, de garrigues dans les Cévennes ou de maquis en Corse, ne font pas à leur propriétaire une situation égale à celle que lui feraient 5 hectares de vignes en Languedoc.

L'hectare de vignes, dans l'Hérault, vaut, en effet, couramment de 6,000 à 10,000 francs et fournit des revenus proportionnels; il ne faut pas beaucoup de terrain dans ces conditions pour constituer une position acceptable et même enviable. L'hectare de landes ou de garrigues, qui donne un revenu annuel de 15 à 20 francs seulement, ne peut avoir une valeur importante : l'étendue des exploitations doit être considérable quand elles comprennent des terres de cette sorte.

H. Passy classait comme petites propriétés celles qui n'occupent pas complètement une charrue; comme moyennes, celles qui emploient largement une charrue ou deux; comme grandes, celles qui en emploient davantage. Cette classification est très incomplète, car elle laisse de côté les pâturages et les prairies, les forêts, l'horticulture et même la vigne.

1. Ce mot traduit deux idées économiques absolument distinctes. Dans son sens général, il désigne le *système de culture* qui règle l'emploi du capital dans l'industrie agricole en concurrence avec les autres débouchés qui sollicitent [illegible]; dans un sens plus restreint et très spécial, il sert à caractériser l'état de *morcellement des exploitations* rurales (et non de la propriété). Il importe de séparer nettement ces deux acceptions afin d'éviter des confusions possibles dans le [illegible] économique.

La classification de Roscher [1] semble répondre plus complètement aux principes économiques, mais elle est d'un maniement délicat. Il appelle *grande* toute exploitation dont la direction et l'administration occupent pleinement celui qui en est chargé, qu'il soit gérant, propriétaire ou fermier. L'exploitation *moyenne* est celle dont la direction seule n'occupe pas entièrement l'entrepreneur de l'exploitation et dans laquelle ce dernier participe aussi aux travaux manuels, qui, cependant, sont confiés pour la majeure part à la main-d'œuvre salariée. Enfin, la *petite* culture est celle qui ne recourt pas ordinairement à la main-d'œuvre rémunérée ; c'est le tenancier, aidé de sa famille, qui fournit tout le travail ; les femmes, les enfants y ont fréquemment une tâche régulière. Au-dessous de cette petite culture il peut y avoir encore la *culture parcellaire,* d'une ou deux parcelles isolées, mais alors le travail du sol n'est pas la profession principale du tenancier, c'est un accessoire.

Ces bases manquent quelque peu de rigueur, même au point de vue exclusif de la valeur ; elles répondent cependant à la réalité des choses dans la grande majorité des cas, malgré les nombreuses exceptions que l'on pourrait relever.

D'après cette classification, les limites de surface pour chacune des catégories envisagées peuvent varier évidemment avec les milieux écomiques, avec la richesse du sol, avec les coutumes agricoles des diverses régions. L'opinion populaire fait d'ailleurs presque partout les distinctions avec une assez grande netteté. La petite culture, en particulier, sur laquelle l'attention se porte le plus volontiers, englobe d'assez grandes surfaces dans les pays de prairies, mais de bien moindres dans les pays de vignobles ; dans la culture maraîchère, elle descend à des surfaces infimes. Dans la Creuse, pays pauvre et à grande jachère, la petite culture embrasse jusqu'à 30 hectares ; dans le Lauraguais, la limite maxima est celle que l'on estime pouvoir être labourée, suivant les usages de la région, avec une seule paire de bœufs, soit 11 hectares ; dans l'Hérault, un hectare et demi de vignes suffit à procurer l'aisance à une famille. La récente enquête agricole faite en Italie en 1879-1882 fournit à cet égard des chiffres intéressants : dans les Marches, les exploitations ont de 10 à 15 hectares dans la plaine, et de 10 à 50 dans la montagne ; dans les plaines en prairies irriguées du Mantouan, la petite propriété va jusqu'à 50 hectares, et là où la prairie ne peut exister faute d'irrigation, la charrue reprend sa place et la petite propriété se limite à 20 hectares ; dans le Piémont, on paraît la limiter à 7 hectares seulement. C'est donc dans les coutumes agricoles des diverses régions bien plus que dans les surfaces cadastrales qu'il faut chercher les limites de la petite propriété. Malheureusement, les statistiques ne sont pas établies jusqu'ici à ce point de vue ; on est forcément obligé de supputer l'importance de la petite propriété par les seules données que fournissent les enquêtes, celles des surfaces d'exploitation. Les cotes d'impôt seraient à cet égard, si les cadastres étaient faits avec soin, une base meilleure que celle de la surface, mais il faudrait supposer une parfaite peréquation.

Il faut ajouter encore qu'il arrive souvent qu'une grande propriété soit partagée en petites fermes ou en métairies dans chacune desquelles est installée une famille. Tandis qu'il faudrait 10 à 12 hectares dans la Pouille, 1 hect. 20 (3 acres) est considéré comme suffisant dans les riches comtés de l'Angleterre pour occuper et nourrir cette famille. Il s'ensuit que la petite culture se retrouve fréquemment dans la grande et même dans la moyenne propriété.

En ce qui concerne la grande culture, l'enquête agricole française de 1882 a relevé ce fait particulier qu'on la rencontrait surtout dans les pays d'élevage du bétail, du mouton plus particulièrement, et dans les régions à céréales. Il faut également remarquer que la grande propriété embrasse la majeure partie des terrains de faible valeur, forêts, landes, pâtis, etc., où la main-d'œuvre du petit paysan trouverait difficilement à s'exercer. Ses limites peuvent varier beaucoup.

Dans les régions à céréales par assolement et de grands labours, la ferme de grande culture atteint de 150 à 300 hectares, mais avec les systèmes de culture très intensifs dans lesquels une grande somme de capitaux est nécessaire, 50 hectares occupent pleinement un gérant. S'agit-il, au contraire, de pays presque sans débouchés, peu peuplés, les exploitations rurales pourront englober plusieurs milliers d'hectares, dont les pâturages et les bois feront le fonds ; ou bien ce seront ces grandes fermes à céréales des Etats-Unis dans lesquelles on ne s'occupe du sol que pour semer et récolter.

Toutes les circonstances particulières qui contribuent à rendre la culture plus intensive favorisent en général la tendance à l'amoindrissement des exploitations.

Pour plus de simplicité dans cette étude, on peut se borner à la division, plus généralement usitée, en grande et petite culture,

1. *Économie politique rurale*, p. 1[illegible]2.

que l'on oppose ordinairement l'une à l'autre, la moyenne culture ne soulevant pas de discussion bien importante ou se trouvant habituellement confondue avec la grande.

2. La petite culture.

Dans l'état actuel de l'agriculture, toute la petite propriété à peu près fait de la petite culture. La réciproque est loin d'être aussi générale.

La petite culture se distingue par des caractères absolument nets que l'économie politique a le plus grand intérêt à relever. Nous renvoyons au mot MORCELLEMENT pour l'étude des caractères qui sont le propre de la possession d'un petit capital foncier, de la petite propriété ; nous nous en tiendrons ici à l'étude exclusive de la petite culture.

La petite culture est celle qui dispose au premier chef d'une main-d'œuvre abondante ; c'est par la main-d'œuvre qu'elle supplée au capital qui lui manque, qu'elle atteint un produit brut élevé, qu'elle sait tirer parti de toutes les situations, qu'elle accomplit même de vrais prodiges.

La petite culture est tout spécialement chargée de se livrer aux cultures délicates ou difficiles. C'est la petite culture qui, en Provence, entre Cassis et Bandol, produit ces immenses quantités de fleurs d'immortelles qui sont exportéees dans le monde entier ; c'est elle encore qui produit les fraises à Hyères, les tomates à Antibes, les asperges et les artichauts dans les Pyrénées-Orientales. En Bretagne, en Normandie, la petite culture vend du beurre, qui trouve un débit assuré sur tous les marchés où il se présente. Pour les cultures qui exigent beaucoup de main-d'œuvre, elle acquiert une grande supériorité ; les vergers, le houblon, la culture maraîchère, les fleurs et la vigne sont de son domaine naturel. La culture maraîchère n'est guère faite que par les petits cultivateurs non seulement autour de Paris, mais dans la France entière. La production de la volaille, des lapins, appartient aussi presque exclusivement à la petite culture. L'éducation des vers à soie lui revient également, parce qu'elle demande beaucoup de main-d'œuvre accumulée sur un court espace de temps, et la famille se prête mieux que des ouvriers à gage à un surmenage momentané.

Quant à la vigne, elle appartient si bien à la petite culture que ce n'est guère que depuis une quarantaine d'années qu'on la trouve couramment en grande culture. En Languedoc comme en Bourgogne, la vigne fait vivre généreusement tous les petits propriétaires qui s'y consacrent (sauf en temps de crise).

Toutes ces terrasses étagées pour la culture que l'on trouve dans les collines de Provence, des Pyrénées, c'est la petite culture qui les a créées ; c'est elle qui tire parti dans toutes les régions montagneuses de ces petits coins de terre où il semble parfois si difficile d'arriver et où aucune charrue ne saurait jamais passer ; c'est elle qui sait retenir ou diviser les eaux suivant les nécessités, si bien que l'on a pu dire que, si les sols montagneux étaient entièrement livrés à la petite propriété, il seraient préservés de tous dangers et maintenus en parfait état de conservation. C'est la petite culture seule qui est capable d'épierrer un champ en montagne avec assez de soin pour lui donner une valeur réelle et de créer des herbages à des hauteurs où aucune autre culture ne serait possible (Suisse).

La vache du petit cultivateur n'est pas moins bien soignée que le troupeau du grand fermier ; elle l'est probablement mieux, car elle est presque de la famille et tout le monde s'intéresse à elle ; elle vêle régulièrement. Des statistiques soigneusement établies, en Belgique, en Allemagne et dans certaines régions de la France, ont montré, d'autre part, que le bétail n'était pas moins abondant dans la petite culture que dans la grande. Dans le Midi, en Provence, un petit troupeau de moutons remplace le gros bétail, qui ne s'accommoderait qu'imparfaitement d'un climat très sec et de pâturages insuffisants. Chez les plus pauvres habitants des campagnes, enfin, on trouve un porc qui est destiné à fournir chaque année à la famille de charcuterie et de graisse.

La petite culture est aussi celle qui souffre généralement le moins des dépressions dans les prix des denrées agricoles ; ses crises lui sont plus légères, et pendant qu'elles se produisent, elle fait entendre moins de plaintes. Le petit cultivateur récolte fréquemment ses provisions de légumes, élève son porc, vendange souvent la vigne qui lui fournit le vin de l'année ; il produisait autrefois jusqu'au chanvre et au lin qui devaient servir à son linge. Rien d'étonnant à ce qu'il soit, dans une certaine mesure, indépendant des fluctuations du marché (V. CRISES AGRICOLES). Par contre, dans le cas d'épidémie sur le bétail ou sur les plantes (clavelée, phylloxera), les pertes sont plus lourdes à supporter pour lui ; il est plus éprouvé et souffre plus durement que le grand propriétaire. Mais il faut ajouter également qu'en raison de son ardeur au travail, de sa passion pour le sol, il se relève plus aisément et trouve toujours à tirer parti du peu qu'il possède. C'est le cas de répéter, comme le roseau du fabuliste : « je plie et ne romps pas ».

La plus stricte économie préside à ses opérations; il ne se produit chez lui aucun gaspillage: tenant tout dans sa main, il utilise tout ce qui est utilisable, jusqu'au dernier manche d'outil, jusqu'à l'herbe fauchée dans le fossé qui l'enclot.

Si la petite culture présente ces nombreux et précieux avantages, elle a aussi ses défauts. Ces défauts sont, dans une certaine mesure, la conséquence de ses qualités. Elle agit par le travail quand la grande culture agit par le capital. Remarquable dans tout ce qui demande beaucoup de main-d'œuvre, elle a des progrès à réaliser pour le reste. Trop défiante à l'égard des innovations, elle n'accepte que difficilement celles qui ont fait déjà leurs preuves. Tous les changements lui paraissent dangereux. Mais si elle est relativement lente dans ses progrès, elle ne cesse d'aller de l'avant. Distancée aux périodes de transition, elle regagne peu à peu le temps perdu.

Le plus grave reproche toutefois que l'on puisse lui faire, c'est de manquer de capitaux. Elle recule devant les moindres dépenses, par obligation quelquefois, mais par de faux calculs dans bien des cas aussi. Les matières fertilisantes lui font défaut, et elle ne consent pas volontiers à faire des sacrifices pour s'en procurer. Les engrais se réduisent à ce que produit l'exploitation elle-même, et l'effectif animal est toujours extrêmement réduit quand la culture est spécialisée et ne comporte pas de fourrages.

De plus, son installation est souvent incomplète; dans les pays de vignobles, ses installations vinaires sont presque toujours insuffisantes.

A égalité de produit brut, les frais de production du petit cultivateur sont plus considérables que ceux de la grande culture. Dans son exploitation, l'étroitesse de son champ ne le dispense pas d'avoir un outillage relativement complet et varié, coûteux et exigeant un entretien; son cheval ou son attelage occupé irrégulièrement rend des services fort chers. Les moindres détails d'administration de la ferme deviennent pour lui la source de charges plus grandes que pour la grande culture. Les parcelles qui constituent son domaine sont souvent très disséminées; elles exigent de nombreux déplacements, de grandes pertes de temps.

Mais il rachète cela par un travail incessant. Ne payant pas la main-d'œuvre qu'il fournit par lui-même ou par sa famille, il n'épargne ni son temps ni ses peines, et le calcul du prix de revient n'a pour lui aucune portée pratique.

Reste, enfin, à signaler encore deux causes graves d'infériorité qui lui sont propres. Obligé d'acheter ses engrais, quand il en achète, et ses semences par petites quantités, on les lui livre de mauvaise qualité et à des prix élevés; obligé parfois de recourir au crédit, il ne trouve à emprunter qu'à un taux excessivement onéreux et au prix d'engagements qu'il ne pourra tenir qu'avec les plus grandes difficultés (V. Crédit agricole).

L'association pourrait aisément faire disparaître la plupart des défauts que l'on peut justement reprocher à la petite culture; elle commence à produire quelque effet, mais le moment est encore loin de nous où elle donnera, dans cette voie, tout ce qu'on est en droit de lui demander. L'achat et la vente en commun, le crédit, sont les premières étapes à franchir; les petits cultivateurs y arriveront assez rapidement; mais quant à l'association pour l'exploitation qui comporte une sorte d'abdication des droits personnels et absolus de propriété, on peut prévoir qu'elle rencontrera une résistance passive fort difficile à surmonter (V. Syndicats agricoles). Jusqu'ici le grand mouvement de syndication qui s'est manifesté en France avec tant de puissance a trouvé la petite culture presque indifférente; la grande et la moyenne culture en ont à peu près seules profité.

Il faut attribuer cette indifférence au défaut d'instruction des petits cultivateurs, à leur méfiance instinctive des nouveautés, et aussi à leur esprit d'indépendance personnelle, sentiment qu'il faut louer et encourager, mais seulement tant qu'il ne nuit pas au progrès régulier de l'organisation économique. Nous renvoyons au mot Propriété les développements que comporterait cet ordre d'idées, que nous ne pouvons que signaler ici.

3. La grande culture.

La grande culture, qui se rattache aussi étroitement à la grande propriété que la petite culture à la petite propriété, a été l'objet de débats passionnés depuis que l'école physiocratique en a pris la défense. Quesnay, dans ses *Maximes générales du gouvernement*, disait : « Que les terres employées à la culture des grains soient réunies autant qu'il est possible en grandes fermes exploitées par de riches laboureurs ». Il est vrai que Mirabeau était d'un avis contraire. « Le territoire d'un canton ne saurait être trop divisé », écrivait-il, en 1755, dans *l'Ami des hommes*. Sans énumérer tous les auteurs qui ont pris parti dans la question, il faut en citer deux qui pourraient faire autorité, s'ils n'étaient en désaccord. Arthur Young, dans ses *Voyages*, revient plusieurs fois sur les avantages des

grandes exploitations auxquelles il attribue toutes les perfections ; il peut être considéré comme le principal avocat du goût anglais si prononcé pour les grandes tenures. Au contraire, Adam Smith combat la grande culture à laquelle il reproche de manquer d'initiative : « Un grand propriétaire est rarement un grand améliorateur, » dit-il : *A great proprietor is seldom a great improver*.

Quoi qu'il en soit de cette variété de doctrines, sur laquelle nous revenons plus loin, la grande culture a des caractères propres qu'il faut mettre en lumière.

La grande culture est, avant tout, une entreprise industrielle et non un simple moyen d'existence comme la petite culture ; elle recherche non seulement le produit brut, mais encore et surtout le produit net. Elle considère la terre comme une fabrique de denrées, elle vise aux bénéfices. Le personnel qui est placé à sa tête est généralement instruit, novateur et réformateur pratique. Disposant presque toujours de capitaux abondants, ne manquant de crédit que très exceptionnellement, la grande culture n'est pas gênée dans ses allures; elle peut mettre en œuvre toutes les ressources de la science et tenter même les expériences qui coûtent si cher à la petite culture : par ce côté, au moins, elle peut être l'initiatrice du progrès, malgré ce qu'a pu en dire A. Smith.

Et dans la pratique elle répond à ces promesses; c'est la grande culture qui a fait les frais de toutes les expériences pratiques nécessitées par la reconstitution des vignobles à la suite de la crise phylloxérique dans le Midi; c'est elle aussi qui, dans la région du nord, est à l'avant-garde du progrès pour le perfectionnement des méthodes, la sélection des semences; c'est elle, enfin, qui partout est seule en état de poursuivre méthodiquement l'amélioration du bétail. La grande exploitation a presque toujours un outillage suffisant et très perfectionné — il y a même souvent abus de ce côté — sauf dans les périodes de création ou de transformation des cultures. Par suite, elle recourt plus volontiers au travail de la machine qu'à celui de l'homme. Dans tous les cantons de grande culture, en effet, la population est plus clairsemée que dans les régions de petite culture. Il n'y a d'exception que pour les cultures industrielles telles que la betterave, le lin, qui exigent beaucoup de main-d'œuvre, attelée ou non, pour ses binages et sarclages fréquemment répétés. Des exemples nombreux peuvent être cités à l'appui de cette constatation : la Brie, la Beauce, le Perche, le Nivernais, pays de grande exploitation, que l'on peut mettre en opposition avec le Beaujolais, le Vaucluse, l'Isère. Si l'on descendait jusqu'aux petites unités territoriales, telles que la commune, la différence serait encore beaucoup plus sensible.

Mais aussi il est facile de voir que ce n'est pas seulement dans la substitution de la machine à l'homme qu'il faut chercher la cause de la moindre densité de population dans les pays de grande culture, c'est surtout dans la nature des cultures auxquelles elle se livre habituellement et qui lui conviennent plus particulièrement.

Sauf les cultures industrielles et la vigne que, dans les régions les plus riches, elle a adoptées avec une sorte d'enthousiasme, la grande culture fait à peu près exclusivement des céréales et des fourrages, ayant pour corollaire l'élevage ou l'engraissement du bétail. Ses assolements sont simples, ses méthodes ne le sont pas moins. Les pâturages et les forêts sont également son domaine naturel. Tous les systèmes de culture qu'elle pratique exigent peu de main-d'œuvre.

La grande culture peut, mieux que la petite, entreprendre les grands déboisements, reboisements, les drainages, desséchements, et surtout les grands défrichements, la fertilisation du sol par le concours du capital, du temps, des machines et des troupeaux. Par là, elle prépare l'avenir et elle rend des services qu'il serait difficile de méconnaître, car la petite culture serait rarement en mesure de mener à bien ces utiles travaux. Cette dernière ne peut attendre longtemps sa rémunération ; elle ne peut se livrer aux spéculations à longue échéance.

La grande culture bien dirigée peut mieux utiliser ses attelages de travail que le petit propriétaire ; elle peut mieux répartir ses labours, ses transports ; elle peut trouver des combinaisons multiples pour ses assolements et l'affectation de tout ce dont elle dispose ; elle exige proportionnellement moins d'outillage, moins de bâtiments que la petite culture. En un mot, ses frais d'exploitation sont moindres.

Un dernier mais important caractère de la grande culture est son peu de résistance aux crises dans la plupart des cas. Survienne une mauvaise récolte, une maladie des plantes ou une épizootie quelque peu grave, ses pertes lui deviennent fort lourdes; elle n'a aucune élasticité pour supporter le choc et reprendre son équilibre. C'est que, comme pour le commerçant ou l'industriel, qui vise le produit net, ses pertes peuvent atteindre le capital lui-même et entraîner sa destruction. Pour le petit paysan, qui vise surtout le produit brut, une crise est un événement très malheureux, mais il s'en remet rapide-

ment pendant les bonnes années, parce qu'il peut aisément restreindre ses dépenses pendant la crise et la proportionner presque à la somme de ses ressources. Aussi la plupart des *crises agricoles* (voy. ce mot) qui se sont produites ont frappé vivement la grande culture, et ce n'est que très exceptionnellement que la petite culture s'est plainte sérieusement.

4. La petite culture est-elle préférable à la grande culture ?

Après ce qui est dit ci-dessus des caractères particuliers de la grande et de la petite culture, on admettra qu'il soit difficile de se prononcer sur une pareille question.

Au point de vue purement social, la petite culture est évidemment préférable ; elle nourrit, aux champs, un plus grand nombre d'individus, généralement petits propriétaires, jouissant de quelque aisance et de beaucoup d'indépendance, tandis que la grande culture ne comporte guère que des salariés, et en nombre relativement restreint, auxquels elle fait une situation moindre que celle que procure la petite culture à ses tenanciers ou métayers. Le bien-être est, peut-on dire, plus démocratisé, plus uniformément répandu avec la petite culture qu'avec la grande. C'est là un avantage que l'on ne saurait trop faire valoir. C'est la situation prépondérante de la petite culture autant que de la petite propriété, qui se confond si souvent avec elle en France, qui fait la force de la patrie, qui lui a permis de supporter si aisément les graves et nombreuses crises politiques et économiques qu'elle a traversées depuis un siècle et qui lui permet de se ressaisir si rapidement après chacune d'elles. Reconnaissons, d'ailleurs, que la petite propriété mobilière participe aux mêmes avantages.

Il ne faut pas oublier non plus qu'une nation moderne ne saurait être exclusivement agricole ; elle a des intérêts industriels et commerciaux qui vont grandissant chaque jour et qui absorbent une partie de la population. Or, la grande culture, en remplaçant l'homme par les machines, laisse un excédent de main-d'œuvre disponible pour les industries de la ville (V. Dépopulation).

Sismondi pensait que la grande propriété donne le produit net le plus élevé, tandis que la petite propriété l'emporte pour le produit brut. Cela est loin d'être vrai maintenant que la petite culture a su se spécialiser et s'adonner de préférence aux cultures qui visent les produits à porter sur les marchés, la culture maraîchère, le beurre, les fleurs, la vigne. Et les débouchés ne font pas plus défaut à l'une qu'à l'autre. Une nation qui vit de sa force a intérêt à nourrir le plus d'hommes possible et, comme telle, elle ne doit apprécier que le produit brut. La petite culture serait donc préférable si l'on envisage le côté politique du problème.

J. Stuart-Mill se demandait si la petite culture est un frein ou un stimulant à l'accroissement du prolétariat. Mac-Culloch, avant lui, n'avait pas hésité à résoudre la question : lui qui, en 1823, jugeant la petite propriété déjà trop répandue dans notre pays, prédisait que « dans un demi-siècle la France serait devenue la plus grande nichée de pauvres de l'Europe ! » On peut penser que l'un et l'autre de ces auteurs seraient du même avis aujourd'hui. Et à voir les efforts qui se font à l'étranger, en Russie, en Roumanie, en Angleterre même, pour développer la petite propriété, la question ne se pose même plus, elle est résolue contre Mac-Culloch.

5. La grande culture doit-elle disparaître devant la petite culture?

On pourrait être tenté d'assimiler presque naturellement la grande et la petite culture à la grande et à la petite industrie. Cette assimilation est cependant loin d'être possible ; l'organisation et surtout la productivité du travail dans l'agriculture et l'industrie sont complètement dissemblables. On peut rapprocher la grande culture et la grande industrie en tout ce qui concerne l'outillage, l'installation, la disponibilité des capitaux et l'influence que les crises exercent sur elles ; mais on relève de profondes divergences en ce qui concerne la division du travail et la facilité de production. La grande industrie peut, au moyen de ses machines, augmenter sa production dans des proportions considérables, presque à volonté ; l'industrie agricole n'a pas la même puissance, elle n'a pas encore pu s'affranchir des résistances venant du fait des lois physiques et elle comporte toujours une part d'aléa. Par suite de son organisation même, la grande entreprise obtient généralement un produit brut moindre que la petite, alors que c'est le contraire dans l'industrie manufacturière.

L'agriculture ne se prête à la division du travail que dans une faible mesure ; les puissantes machines lui sont inutiles, elle a besoin d'une série d'efforts minimes uniformément dispersés ; le labourage à vapeur même, possible seulement dans les très grandes exploitations, ne demande qu'une force de quelques chevaux-vapeur ; pour les hersages, les sarclages, les roulages, les semailles, les grands efforts sont complètement inutiles et on ne peut même songer à leur simplification.

Pour ces diverses raisons, la petite culture conserve dans presque tous les milieux les avantages qui lui compètent naturellement, et tandis que l'on voit la petite industrie diminuer chaque jour d'importance par rapport à la grande, la petite culture semble agrandir, au détriment de la grande, incessamment son rôle.

Mais la grande culture doit-elle disparaître devant la petite? Cette thèse pourrait se soutenir, si l'on admettait que l'association viendra donner au petit cultivateur l'aisance qui lui manque encore dans ses opérations.

Il ne faut pas oublier toutefois la tâche importante qui est dévolue aux grandes entreprises pour les opérations considérables de défrichements et d'assainissements, de mise en valeur des terrains vierges. Certaines opérations, telles que l'exploitation forestière, ne conviennent qu'à la grande culture.

Si, dans le passé, on a assisté et si, actuellement encore, on assiste en France à des morcellements nombreux, dirigés par le seul intérêt de la spéculation qui revend plus cher en détail un domaine qu'elle vendrait difficilement dans son ensemble, intérêt qui ne disparaîtra pas de longtemps, il se produit graduellement un *classement* de propriétés d'une grandeur moyenne et suffisante, suivant les milieux et les cultures dominantes, qui deviennent comme l'apanage de certaines familles agricoles et qui, malgré les démembrements accidentels imposés par la loi ou par d'autres causes, se reconstituent incessamment. Ces familles disposent des capitaux nécessaires, elles défendent leur situation sans peine. Et le prestige de la possession du sol restera pour longtemps encore un appât sérieux.

Il est donc à prévoir que l'équilibre s'établira sans difficultés, sans crise, au moins en France, dans une harmonieuse proportion de grandes, moyennes et petites exploitations et que l'excédent de population qui ne pourrait trouver son emploi aux champs sera absorbé par les industries urbaines, car les besoins de consommation de l'humanité vont sans cesse grandissant.

François Bernard.

Bibliographie.

On ne peut citer que des articles spéciaux et des chapitres isolés d'ouvrages traitant de sujets généraux. Plusieurs traités d'économie politique, notamment ceux de J. S. Mill, de Roscher, de Ch. Gide, abordent cette question. Les *Voyages* d'A. Young, les ouvrages classiques d'A. Smith, de Malthus, de Mac Culloch et les *Systèmes de culture* de H. Passy peuvent être consultés avec fruit. Voir en outre les physiocrates Quesnay et Mirabeau dont nous avons cité les ouvrages.

CULTURE (Systèmes de).

SOMMAIRE

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX. — DÉFINITION.

Pour conduire avec succès des opérations agricoles, il ne suffit pas de connaître l'agronomie ou l'élevage du bétail, il faut aussi faire un choix judicieux dans les spéculations diverses qui se présentent, pour s'en tenir à celles qui s'adaptent le mieux au milieu dans lequel on se trouve; il faut savoir quelle extension il convient de donner à chaque spéculation, délimiter quelle somme de capitaux peut être affectée utilement à chaque opération en particulier et à toute l'exploitation en général. C'est cette discussion préalable qui n'est autre chose que l'application à l'industrie du sol des principes généraux de l'économie domestique et politique, que l'économie rurale étudie sous le nom de *culture*.

La détermination d'un système de culture est le problème le plus délicat qui se pose à l'agriculteur; il est aussi le plus important, car de la solution adoptée dépendra l'issue des opérations engagées.

La définition de Gasparin a longtemps été considérée comme classique : « Les systèmes de culture consistent dans le choix que fait l'homme des procédés par lesquels il exploitera la nature, soit en la laissant agir, soit en la dirigeant avec plus ou moins d'intensité en différents sens. » Cette définition est très générale, un peu vague même, mais très philosophique, et jusqu'ici, bien que souvent rejetée, elle n'a pas été remplacée.

On emploie aujourd'hui communément dans la désignation des systèmes de culture les mots de *culture intensive* et de [illegible]

extensive, qui ont été introduits de la science allemande dans notre langue par Moll. Ces deux expressions répondent à des idées générales, mais elles manquent absolument de précision. Lorsque la culture se fait en accumulant beaucoup de capitaux par hectare pour l'exploitation, et par suite lorsqu'on vise à un produit brut élevé, c'est de la culture intensive; inversement, si les capitaux d'exploitation sont faibles et le produit brut de peu de valeur, c'est de la culture extensive. Cette terminologie, claire en apparence, n'a guère que la valeur d'une qualification; elle ne fournit aucune indication sur les rapports que peuvent conserver entre elles les diverses opérations agricoles que l'on a combinées sur un domaine et qui doivent se compléter. La proportion du bétail, par exemple, doit être subordonnée aux cultures fourragères et céréales, tandis que la classification, un peu compliquée et démodée, de Gasparin avait le mérite de désigner des types de culture parfaitement délimités auxquels il est facile de se reporter.

1. La culture et les prix.

Les systèmes de culture se modifient incessamment, parce que les milieux se modifient eux-mêmes sans cesse. Ces changements de milieux ont des conséquences fort graves; ils ont souvent été la principale cause des crises, mais plus généralement ils reflètent les progrès réalisés. Le *profit* total règle l'accumulation des capitaux en agriculture comme dans toutes les industries, sous la loi de la concurrence générale (V. Capital). L'histoire de la viticulture en particulier fait ressortir cette loi d'une façon très nette. Dans le département de l'Hérault par exemple, en 1845, le vin se vendait 10 à 12 francs l'hectolitre; on faisait peu de sacrifices pour la vigne; les débouchés augmentant grâce aux chemins de fer, les prix se sont élevés, les capitaux se sont portés davantage sur la vigne; les prix de revient se sont élevés, mais le produit total a été bien plus grand. Le même fait s'est passé dans les spéculations animales avec la hausse des prix de la viande de 1853 à 1880.

Lorsqu'on augmente le capital consacré à l'exploitation, la culture s'élève, devient plus intensive, c'est-à-dire se perfectionne. Dans cette évolution il arrive le plus souvent que le taux de l'intérêt s'abaisse, mais le profit total s'élève d'une façon absolue.

Il n'est pas nécessaire d'ailleurs, pour que le progrès se manifeste en agriculture, qu'il existe une hausse dans les prix de vente des produits. Si la hausse des prix favorise la culture, il n'en est pas moins vrai que le progrès pourrait se manifester en dehors d'elle et même avec la baisse des prix de vente par l'abaissement des prix de revient. C'est précisément dans cette voie que l'agriculture européenne, française surtout, s'est engagée depuis 1880. Une culture mieux entendue pourra exiger des dépenses plus considérables à l'hectare, mais elle mènera à de hauts rendements qui compenseront et au delà l'excédent des dépenses faites. Plus les rendements s'élèvent à l'hectare, plus les prix de revient s'abaissent. Le problème agricole réside tout entier dans la subordination de la progression des dépenses à l'augmentation des rendements.

Trop longtemps on a méconnu ce principe. Jusqu'ici l'agriculture n'avait cherché le progrès que dans l'augmentation des prix de vente : de là des tendances très protectionnistes et une agitation incessante pour obtenir des relèvements des tarifs douaniers. L'orientation nouvelle vers l'abaissement des prix de revient par le progrès scientifique promet d'être plus féconde.

II. CLASSIFICATION DES SYSTÈMES DE CULTURE.

Envisagées suivant leur degré de perfectionnement économique, les cultures peuvent faire l'objet d'un classement assez méthodique, et, depuis les physiocrates, beaucoup de classifications plus ou moins systématiques ont été fournies.

Il est difficile cependant d'arriver à la détermination nette des systèmes de culture, parce qu'on se trouve en présence d'une suite de variations légères, constituant comme les mille échelons par lesquels a dû s'élever l'industrie agricole pour passer de la garrigue et de la lande libre jusqu'à la culture des fleurs et à la culture maraîchère, considérées aujourd'hui comme le summum atteint par l'exploitation du sol.

2. Système des physiocrates.

Quesnay le premier essaya de classer les systèmes de culture. Il distinguait en France deux systèmes de culture principaux. Dans la région de Paris, c'était la *grande culture* pratiquée par des fermiers riches qui suivaient l'assolement triennal, labouraient avec des chevaux et élevaient des moutons. Au sud de la Loire, c'était la *petite culture* divisée en petites exploitations, confiées à des métayers qui labouraient avec des bœufs et suivaient l'assolement biennal. Le métayage étant aujourd'hui bien plus rare qu'au siècle dernier, les deux termes de petite et grande culture n'ont plus la même signification qu'ils avaient dans la langue de

Quesnay, ils ne s'emploient plus que pour désigner le degré de morcellement des exploitations.

La classification de Quesnay est pour nous pleine d'intérêt, car elle contribue, avec les écrits d'Arthur Young, à nous fixer sur l'état de l'agriculture française un peu avant la Révolution. Elle semble avoir été acceptée par toute l'école physiocratique. Turgot l'adopte et l'explique par la situation géographique de Paris, le centre de consommation qui entraîne, à mesure qu'on s'en éloigne, la diminution des prix de vente des produits agricoles.

3. Système de von Thünen.

C'est d'ailleurs sur cette idée émise par Turgot que l'allemand Von Thünen s'est fondé pour établir la théorie des systèmes de culture, restée classique dans son pays. Elle a été développée par lui vers 1826 dans un ouvrage ayant pour titre : *Recherches sur le commerce des céréales*. Il suppose, dans un *état isolé*, une grande ville au milieu d'une plaine homogène, susceptible de culture, qui ne soit traversée par aucune rivière, la ville unique devant forcément s'approvisionner autour d'elle. Les parties avoisinant cette ville donneront les produits qui ne supportent pas les voyages et qui se consomment rapidement, le lait, la culture maraîchère; comme ces denrées ne peuvent être produites que dans cette première zone, leur prix sera élevé; c'est la culture, intensive par exellence, la *culture libre*. A cause de la difficulté des transports, de Thünen place la *zone forestière* immédiatement après la culture libre. Puis, après beaucoup de calculs, il établit la succession suivante en s'éloignant du centre : la *culture alterne*, zone étroite livrée aux céréales et aux fourrages permanents, sans jachère; la *culture pastorale*, zone plus large, dans laquelle les grains alternent sur le même champ avec les herbages, mais avec une période de jachère plus ou moins prolongée; la *culture triennale* ou *des trois champs*, avec céréales de printemps, céréales d'hiver se déplaçant chaque année sur une terre dont la plus grande partie reste annuellement en jachère; enfin, à l'extrême limite, se trouve le pâturage permanent sans culture, abandonné au parcours du bétail, la steppe, la garrigue, la montagne ou la lande.

Cette conception dispose autour du centre de consommation une série de cercles concentriques qui se déforment suivant les voies de communication : rivière, canal, route. Contrôlée par la pratique, elle apparait évidemment comme fausse : les forêts sont toujours reléguées sur les fonds qui ne trouveraient pas d'emploi plus avantageux. Elle est, avec ce correctif, enseignée en Allemagne; il faudrait la critiquer sur plusieurs points, mais il n'y a pas lieu de s'attarder à la discuter, car elle ne répond qu'à un milieu idéal, où les voies de communication font défaut, et elle est trop théorique et trop exclusive. Elle présente pour nous un intérêt surtout historique.

4. Système de Royer.

Royer qui, sans atteindre à la célébrité, a été le vrai fondateur de l'économie rurale en France, cherchant à déterminer les lois des variations de la valeur du sol, fut à son tour amené à établir une classification des systèmes de culture. Sa classification eut un assez grand retentissement, et elle est restée. Il distingue six périodes de culture d'après l'ordre de leur développement progressif. La première est la période *forestière* : les terrains étant peu fertiles, la culture en serait onéreuse, la forêt en tire le meilleur parti. Mais le boisement suffit à la longue pour améliorer le sol : quelques paturages apparaissent et les animaux les utilisent : c'est la période *pacagère*. Avec elle, la culture arable commence à se montrer, grâce au fumier. A la troisième période, le progrès continuant, les animaux sont soumis à la stabulation temporaire, la fertilité du sol s'accroît en même temps que la masse de fumier; la culture arable s'étend et on commence à faucher les fourrages pour les emmagasiner. La quatrième période est caractérisée par la stabulation permanente des animaux et la culture des céréales, qui devient prédominante. Puis dans le dernier terme, (état actuel) de la transformation agricole, on en arrive à assimiler le champ à l'usine, en adoptant les cultures industrielles : c'est la cinquième période. Enfin, ce n'est que dans quelques situations privilégiées que l'on peut arriver à la sixième période caractérisée par la culture maraîchère et qui ne découle pas directement des précédentes.

Par l'interprétation raisonnée de ses théories, Royer a eu le grand mérite d'établir qu'il y avait des milieux qui convenaient à tel système de culture arriéré plutôt qu'à tel autre plus avancé, et de faire tirer parti, par le reboisement, de beaucoup de sols inutilisés, notamment en Bretagne, en Champagne et dans la Sologne. Toutefois sa classification, comme celle de von Thüenen, ne tient compte que des surfaces en cultures annuelles; elle ne tient aucun compte des herbages et des cultures arbustives, vigne, olivier, mûrier.

5. Système de Gasparin.

La classification de Gasparin est plus compréhensive, elle est aussi plus philosophique que les précédentes. L'homme qui veut tirer parti du sol n'a que deux moyens à sa disposition : ou recueillir les fruits naturels, c'est la culture *physique;* ou intervenir pour hâter ou modifier l'action de la nature, ce qu'il fait mécaniquement dans la culture *androphysique*, en agissant sur le sol par son travail, par les labours, etc., et ce qu'il fait mécaniquement et chimiquement dans la culture *androctique*, lorsqu'il emploie les engrais.

La culture physique comprend le système forestier et le système des pâturages ; la culture androphysique comprend la culture celtique ou intermittente, les étangs (par exemple ceux de la Dombe), la jachère et les cultures arborescentes. La culture androctique est *autositique*, si les engrais sont produits par l'exploitation elle-même, et *hétérositique*, si les engrais sont pris en dehors. C'est l'accroissement de la population qui est le principal facteur du progrès agricole et de la transformation des systèmes de culture.

Cette division est vraie. Mais poussée par l'auteur même jusqu'à ses conséquences extrêmes, elle arrive à révéler des erreurs et des impossibilités absolues. De Gasparin considérait comme la plus perfectionnée la culture autositique, qui produit elle-même les engrais qui lui sont nécessaires. La chimie et les progrès industriels ont renversé cette théorie ; les systèmes de culture les plus élevés sont ceux qui importent le plus d'engrais extérieurs.

III. ÉTUDE MÉTHODIQUE DES SYSTÈMES DE CULTURE.

6. Le produit brut — Les trois facteurs du produit brut.

1° *Le produit brut.* — Les diverses classifications tentées jusqu'ici sont insuffisantes pour pouvoir s'appliquer à toutes les situations, elles ne peuvent donner que des points de repère. En réalité, les transitions d'un système à un autre sont faites de nuances, par degrés à peine sensibles.

Scientifiquement et pratiquement, un système de culture est absolument caractérisé par le produit brut qu'il donne, et l'économiste n'a qu'à s'en tenir à cet élément. Le but de l'agriculture n'est autre que la production même, que le produit brut ; c'est l'élément qui importe le plus à la société. Le produit brut est l'ensemble des valeurs créées sur le domaine par l'agriculture, déduction faite de toutes les valeurs importées et achetées en vue de ce produit brut. Toutefois, il importe moins d'arriver à un produit brut élevé par hectare que par individu ; mais comme le produit brut se répartit fort inégalement entre les individus, on s'en rapporte en pratique au produit brut par hectare, qui permet mieux que toute autre base de déterminer l'intensité de la culture et de comparer les systèmes entre eux.

2° *Les trois facteurs du produit brut.* — Le produit brut obtenu sur l'unité de surface dépend de trois facteurs : 1° la fréquence ou l'intensité des récoltes, 2° leur nature, 3° les rendements. Ces trois éléments combinés caractérisent les assolements culturaux, mais ils restent absolument subordonnés aux conditions extrinsèques du milieu naturel et du milieu économique.

a. LA FRÉQUENCE DES RÉCOLTES. — La *fréquence des récoltes* est l'élément premier. Dans la culture appelée celtique on n'utilise guère chaque année que le huitième ou le dixième du sol. Les Celtes et les Germains prélevaient une récolte et abandonnaient ensuite le sol à lui-même pendant sept à huit ans. « *Arva per annos mutant et superest ager* », nous dit Tacite en parlant de la Gaule. C'est encore le système de culture des Arabes en Algérie, qui ne prélèvent une récolte de blé ou d'orge sur le même champ que tous les huit ans environ. Il se retrouve aussi avec quelques variations sur certains points particuliers : dans les Ardennes, où se pratique l'*essartage ;* dans la Champagne où les céréales alternent avec le pin sylvestre ; dans les landes de Bretagne, où les ajoncs sont remplacés par l'avoine, et même dans la Montagne Noire (Aude), où le sol abandonné aux genêts doit fournir tous les huit ans une récolte de seigle et de blé et une récolte de pommes de terre.

Lorsque la culture a lentement progressé, s'établit le système des jachères dans lequel une céréale, le seigle ou le blé, revient tous les deux ans sur le même sol. Ce système est encore très répandu en France ; mais il se prête à des améliorations faciles, car la jachère est souvent utilisée pour le pâturage ou pour d'autres cultures. C'est le système de culture le plus généralement suivi dans les pays de métayage.

Aussitôt que les capitaux deviennent plus abondants, la culture devient annuelle, et le sol n'est jamais laissé en friche. Mais pour pouvoir suivre cette culture, il faut, ainsi que le prévoit Royer, des engrais, du bétail pour les produire et, par suite, des cultures fourragères pour nourrir celui-ci. A partir de cette phase, la culture, en se perfectionnant, devient intensive, elle vise aux hauts rendements et a souvent recours aux apports d'en-

grais extérieurs pour faire de l'agriculture une véritable industrie et du champ une usine.

Les cultures arborescentes, oliviers, vignes, fruits, participent de la culture extensive ou de la culture intensive suivant les procédés par lesquels elles sont exploitées.

b. Nature. — La nature des récoltes établit aussi des différences considérables dans la valeur du produit brut à l'hectare estimé en argent, et aussi dans la quantité qu'elles peuvent fournir de matières utilisables par l'homme. La betterave, le tabac, le houblon, le blé, les fourrages, la pomme de terre, la vigne et l'olivier, donnent des produits bruts très dissemblables en poids, en volume et en valeur. Et si l'on compare les cultures de différents climats, les différences s'accusent encore davantage : certaines épices, telles que le girofle, la vanille ou le poivre, atteignent des valeurs très élevées sous un faible volume.

c. Rendement. — Les rendements sont essentiellement dépendants, pour une même récolte, de l'intensité de la culture. Le blé donne 6 hectolitres par hectare chez les Arabes algériens, 10 hectolitres aux États-Unis et en Russie. En France, la moyenne du rendement est de près de 17 hectolitres à l'hectare; elle est de 27 hectolitres en Angleterre, et elle s'élève aisément à 35 hectolitre à l'hectare dans toutes les bonnes cultures scientifiquement conduites, sur les fonds améliorés de longue date. Car c'est un point important à noter, le progrès en agriculture ne peut s'improviser, même avec des capitaux suffisants. Le sol ne se prête à une culture intensive que lorsqu'il a été amené graduellement à un état physique et chimique particulier. La science permet aujourd'hui d'abréger cette période de transition, mais elle ne peut la supprimer. L'oubli de ce principe a été la cause de beaucoup d'échecs dans des exploitations montées admirablement, de toutes pièces, avec de grands capitaux et destinées dès le début à une culture intensive. Les rendements n'étaient pas ce qu'ils auraient dû être pour la somme de capitaux mis en œuvre.

Les rendements dépendent de la bonne préparation du sol, du nombre de labours qu'il reçoit, de la masse d'engrais que l'on y a incorporée en vue des besoins spéciaux de la récolte et des soins que celle-ci a reçus pendant sa végétation. La sélection des variétés de plantes les mieux adaptées au sol et au climat local contribue aussi pour beaucoup à la détermination des rendements. Ces conditions sont les mêmes, qu'il s'agisse d'une culture annuelle comme le blé ou d'une culture arbustive comme la vigne.

On doit remarquer cependant que les cultures à grand produit brut exigent normalement une plus grande somme de sacrifices que celles où ce produit brut est moindre. La betterave exige plus de soins, plus de main-d'œuvre que le blé ; la vigne est plus exigeante encore que la betterave. C'est là un facteur important qu'il ne faut pas négliger, lorsqu'on veut introduire un système de culture dans un milieu donné.

7. Assolement.

Assolement et système de culture sont adéquats, mais ne se confondent pas. Le système de culture caractérise une région au point de vue économique ; il dépend de la quantité de capitaux mis en œuvre par unité de surface. L'assolement est seulement la méthode adoptée pour la mise en valeur du sol par une rotation de culture bien ordonnée : l'ordre de succession des plantes sur le même terrain et leur retour après un certain nombre d'années doit être tel qu'il puisse permettre d'obtenir de chacune d'elles les rendements les plus élevés sans épuiser la fertilité du sol.

L'assolement peut comprendre des plantes annuelles, des prairies d'une durée de plusieurs années et même de la jachère; mais les cultures arbustives ne sauraient y entrer.

Quand il est judicieusement établi, le produit brut se trouve porté au maximum qu'il puisse atteindre avec la somme des capitaux consacrés à l'agriculture dans le milieu où l'on opère. L'assolement résume donc essentiellement l'aspect technique et scientifique de l'industrie agricole, tandis que le système de culture en traduit l'aspect économique.

Toutefois l'assolement, comme le système de culture, reste subordonné aux conditions extrinsèques qui dominent toute l'industrie agricole. Dans un pays peu peuplé, par exemple, il sera impossible d'adopter une rotation de cultures qui exigent beaucoup de main-d'œuvre, des labours fréquemment répétés, des sarclages, des roulages, des binages ou qui sont d'une récolte difficile et rapide. L'emploi des capitaux disponibles eux-mêmes pourrait se trouver enrayé par cette seule cause dans certains milieux. L'étude des milieux s'impose donc ; elle est délicate et peut prêter à de nombreuses illusions. Surtout, il ne faut pas perdre de vue que si l'agriculture vise aux grands rendements, c'est exclusivement en vue du produit net que les capitaux se portent vers elle.

8. Influences extérieures qui interviennent dans la détermination des systèmes de culture.

Elles peuvent se ranger en deux grands groupes, les actions physiques et les actions économiques. En effet, l'activité de l'homme,

dirigée vers la création du produit brut le plus élevé possible, se trouve absolument dominée par les conditions du milieu qui s'offre à son exploitation, et ces conditions dépendent des lois naturelles mêmes. *Naturæ non imperatur sine parendo.* Les influences économiques se rattachent à l'ordre social tout entier et n'en sont pas moins des lois scientifiques. L'homme doit diriger les forces naturelles, exploiter le milieu qu'il a à sa disposition, mais il ne saurait s'en abstraire.

a. Lois physiques. — La végétation est soumise à la loi des transformations de la matière. Les plantes s'accroissent seulement aux dépens d'éléments préexistants. L'agriculture ne saurait créer ni détruire : le règne végétal s'assimile les éléments minéraux, et les animaux peuvent seulement s'assimiler la matière déjà élaborée organisée. De là l'obligation de la restitution des éléments empruntés au sol par la culture. Si ces éléments consommés ne sont pas rendus, le sol s'appauvrit, le produit brut diminue et la culture cesse d'être lucrative (V. Engrais).

D'autre part, le climat assigne des frontières aux productions de l'agriculture. Les plantes utilisent la chaleur solaire en proportions très différentes suivant les espèces, et c'est de ces différences d'aptitude que résulte l'acclimatation. La végétation la plus active se trouve dans les régions les plus chaudes du globe ; mais les espèces les plus précieuses, celles qui jusqu'ici paraissent donner le produit brut le plus élevé et nourrir la population la plus considérable sont celles de la zone tempérée : blé, riz, maïs, pomme de terre, etc. La multiplication des espèces est donc limitée par le climat.

L'homme est aussi arrêté dans son action par la nature même des animaux et des plantes qu'il peut exploiter, il ne peut en créer d'autres. Il a cependant une puissance directrice qui peut beaucoup pour le perfectionnement des espèces dans le sens d'un rendement de plus en plus élevé. La sélection des animaux reproducteurs, les croisements, une alimentation et une hygiène mieux comprises, lui ont donné des races infiniment plus parfaites que celles qu'il avait trouvées à l'état de nature. On ne reconnaît guère aujourd'hui l'ancien taureau classique dans le taureau Durham. Les plantes elles-mêmes ont été soumises à la sélection et aux croisements, et les résultats déjà obtenus promettent beaucoup. Mais il n'en est pas moins d'obligation pour l'homme de se limiter à un très petit nombre d'espèces animales et végétales.

b. Lois économiques. — Ces lois sont les lois ordinaires de l'économie politique qui règlent l'accumulation des capitaux dans les différentes industries, sous l'action de la concurrence universelle. La population, le taux de l'intérêt, les salaires, sont étroitement solidarisés avec la somme des capitaux consacrés à l'agriculture. Plus le système de culture est élevé ou intensif, plus la population sera considérable sur un territoire donné ; mais, en même temps, avec l'accumulation des capitaux, le taux de l'intérêt s'abaisse et les salaires s'élèvent. C'est là la tendance générale. On ne peut cependant ériger en loi absolue cet ensemble de rapports. Il faut y introduire un nouveau facteur, celui des besoins acquis que la population doit satisfaire.

Plus les besoins seront grands, plus les salaires seront élevés, en tenant compte aussi du chiffre de la population (V. Salaires).

D'une manière générale, pour une même quantité de besoins à satisfaire, à mesure que la culture se perfectionne le produit brut s'élève, les capitaux deviennent plus abondants, la population augmente, les salaires montent et le taux de l'intérêt s'abaisse. C'est donc dans les pays riches et peuplés que se concentre surtout la culture intensive. Quelques systèmes de culture donnent à peine un produit brut de 5 a 10 francs par hectare : ce sont les garrigues des Cévennes, les landes de Bretagne. La culture arabe arrive à 15 ou 20 francs ; le métayage atteint 80 à 100 francs par hectare ; avec la culture triennale de la Beauce, le produit brut s'élève vers 300 et 400 francs ; dans les cultures industrielles du Nord, il arrive à 600 et 700 francs. Ce chiffre est même dépassé avec la vigne et les cultures maraîchères (V. Horticulture).

9. Variation des éléments du produit brut.

Mais si la notion du produit brut est la notion principale qui permet de juger la culture, la division de ce produit brut en ses éléments prend aussi une importance fort grande.

L'agriculture peut s'adonner à la production des végétaux ou à celle des animaux. La prédominance de la production végétale oblige à mettre en œuvre beaucoup de capitaux d'exploitation : bétail de trait, matériel agricole ; elle demande beaucoup de main-d'œuvre ; la rente dans ces systèmes est faible par rapport au produit brut. La production animale, au contraire, demande peu de capitaux d'exploitation, peu de main d'œuvre, et la rente prend une large part du produit brut.

Il est important aussi de connaître la part de chacun des agents qui coopèrent à la production. Ces agents sont : l'État, qui rend des

services d'ordre général; le propriétaire, qui fournit le capital foncier; le capitaliste, qui fournit le capital d'exploitation et les ouvriers qui fournissent la main-d'œuvre. Le produit brut obtenu se répartit entre ces divers agents: l'État prélève l'impôt, le propriétaire reçoit la rente, le capitaliste prend l'intérêt, les ouvriers perçoivent leur salaire. Le cultivateur, directeur de l'entreprise agricole, bénéficie du profit pour la rémunération de son activité dans la mise en œuvre, sous sa direction, de tous les agents de la production. Il se confond en général avec le capitaliste, mais reste distinct du propriétaire dans le régime du fermage; avec le faire-valoir direct le propriétaire bénéficie de la rente en même temps que du profit; sous le régime du métayage il se produit un partage remarquable du produit brut, la rente reste au propriétaire en même temps qu'une part du profit et de l'intérêt, mais le colon participe au profit, à l'intérêt du capital d'exploitation (en proportion de son apport) et au salaire. Enfin, dans la petite culture familiale, le propriétaire exploitant seul cumule tout le produit brut.

L'impôt est fixé par l'État suivant ses besoins; il échappe à la loi de l'offre et de la demande.

La rente s'élève avec la progression de la culture, mais moins rapidement que celle-ci, de telle sorte que le rapport entre la rente et le produit brut diminue à mesure que la culture se perfectionne. Dans la plupart des cas, la rente est un élément dont la connaissance est précieuse; elle est facile à établir et à constater, et elle indique la valeur du sol mieux que le produit brut.

Le capital d'exploitation s'accroît à mesure que la culture s'élève; son importance est souvent très difficile à apprécier. M. Dubost admet qu'il est supérieur d'un cinquième au produit brut annuel; il l'estime à 40 francs dans le système des jachères, à 300 et 400 francs dans la culture triennale. Quand la rente atteint 150 francs par hectare, le capital d'exploitation s'élève jusqu'à 600 francs. L'intérêt se confond très généralement avec le profit; il n'y a donc pas lieu d'établir, au point de vue de la répartition du produit brut, une distinction qui n'existe pas en fait.

Le travail s'accroît avec l'intensité de la production agricole, et avec lui l'importance des salaires non seulement considérés dans leur ensemble, mais aussi par tête d'individu. Dans les pays de métayage on pourrait dire que les salaires atteignent une valeur égale à celle de la rente, puisque le produit brut se partage par moitié. Mais à mesure que la culture s'élève, les salaires augmentent plus rapidement que la rente. Certaines cultures, telles que la vigne et surtout la culture maraîchère, donnent aux salaires une très grande partie du produit brut.

10. Conclusion.

Cette analyse sommaire de la répartition du produit brut met en évidence tous les éléments qui donnent à l'entreprise agricole ses caractères spéciaux. L'entrepreneur, le capitaliste qui embrasse cette industrie vise évidement le profit ou le produit net. En général, on rapporte le profit au capital mis en œuvre; cette méthode est vicieuse, car le profit ne s'élève pas avec l'accroissement de la production. Il s'élève bien au total, mais le taux proportionnel s'abaisse au contraire en même temps que la culture se perfectionne. On admet d'ailleurs comme loi économique que l'abaissement du taux de l'intérêt est un signe caractéristique de l'enrichissement des peuples. L'économie rurale doit donc conclure que l'on a intérêt à accumuler les capitaux d'exploitation dans l'industrie agricole jusqu'au moment où le taux du profit devient inférieur à celui qu'ils trouveraient dans une autre industrie. Retenons cependant que le sol attire les capitaux par des caractères spéciaux dont l'étude se retrouve naturellement reportée au mot PROPRIÉTÉ.

FRANÇOIS BERNARD.

Bibliographie.

H. PASSY, *Des systèmes de culture*, 1 vol. Guillaumin. Paris, [illegible]. — J. LECOUTEUX, *Cours d'économie rurale*, [illegible], 2 vol. Paris, [illegible]. — P. C. DUBOST, *Journal des économistes*, 186[illegible]. — VON THÜNEN, *Recherches sur l'influence que le prix des grains, la richesse du sol et les impôts exercent sur les systèmes de culture*. Paris, 185[illegible]. — A. DE GASPARIN, *[illegible] d'agriculture*, t. VI. Paris, 186[illegible].

CZOERNIG (baron Karl), né à Czernhausen (Bohême) le 5 mars 1804, mort à Vienne en octobre 1889. Fils de simples bourgeois, il fit ses études et son droit à Gitschin, Prague et Vienne, où il publia, encore étudiant, un ouvrage, *Beschreibung von Reichenbach und Gablenz* (1829) qui le fit attacher à l'administration de Trieste. De là il passa bientôt à Milan comme secrétaire du gouvernement lombardo-vénitien. C'est là qu'en dehors de ses importantes fonctions il donna en moins de douze ans : *[illegible] Venedig* (Wien, 1831), *[illegible] Skizzen* (Milan, 1835), *Geschichte der Lombard gemeinde verfassung* (Heidelberg, 1844). Le lieu de ces trois publications indique assez l'activité de l'auteur, son désir de recherches et ses voyages pour les compléter. En 1840, il fut nommé directeur du bureau de la statistique à Vienne et secrétaire de l'Empereur; il fonda aussitôt la publication *Tafeln zur Statistik des Oest-monarchie*, qu'il

dirigea sans interruption pendant cinquante années. Conseiller ordinaire en 1843, directeur de la navigations du Danube en 1845, représentant à la diète de Francfort en 1848, président des commissions des monuments historiques et des édifices publics en 1852, il parcourut dans l'intervalle la Turquie, la Grèce, l'Asie Mineure, en vue de l'expansion commerciale de l'Autriche; il fut récompensé de tant de services par le titre de baron de Czoernhausen. C'est encore lui qui avait fondé, en 1849, le journal *l'Austria*, qui eut son importance. Il avait été élu, en mai 1872, correspondant de l'Académie des sciences morales et politiques.

Outre les ouvrages cités plus haut, Czoernig a laissé *Ethnographs-Karten der Oest-monarchie* (Wien, 1855-58); — (Ibid, 1859); une brochure en français : *Du percement de l'isthme de Suez* (1858), et quelques notes ou aperçus sur les *Budgets*, etc.

E. R.

D

DAIRE (Louis-François-Eugène), né à Paris le 8 février 1798, mort le 14 juin 1847. Il était sous la Restauration percepteur à Arpajon, où son beau-père était juge de paix. En août 1830, victime des opinions légitimistes de ce dernier, et révoqué quoique fort libéral, il vit tous les notables de cette petite ville pétitionner contre cette mesure; en 1832, le baron Louis le nomma à Bavay, poste inférieur qu'il abandonna en 1839. Il vint alors à Paris, résolu à se consacrer aux lettres, et écrivit au *Journal du peuple*, au *National*, au *Journal des économistes;* c'est là qu'il trouva, grâce à l'amitié de Louis Leclerc et à la confiance de Guillaumin, les moyens de vivre huit années à peu près tranquille. Guillaumin le chargea en effet de la plus grosse part dans la publication de la « Collection des principaux économistes », à laquelle Daire fournit cinq volumes sur les quinze qu'elle comporte, plus nombre de notices, dont quelques-unes des plus importantes. En 1847, il remporta le prix de l'académie des sciences morales et politiques avec son *Mémoire* sur « les Physiocrates », le seul travail qu'il ait pu mener à fin au milieu de tant de labeurs quotidiens; il reçut ce prix sur son lit de mort.

L'œuvre personnelle de Daire, mort à quarante-neuf ans, se borne donc à sa *Lettre à un habitant de Toulouse sur le but et l'illégalité du recensement prescrit par M. Humann* (1841) et à son *Mémoire sur les physiocrates*, inséré dans le *Journal des Economistes* (n° de juin 1847). Mais son influence scientifique et la gratitude que lui doit l'économie politique ne se mesurent pas à l'étendue de ses ouvrages. E. Daire joignait à un esprit très judicieux une connaissance approfondie et même rare de l'économie politique. Ses notices dans l'édition des *Principaux économistes* sont infiniment judicieuses et son *Mémoire* sur les physiocrates est une des bonnes contributions à l'histoire de la science économique.

DARU (Pierre-Antoine-Noël-Bruno, comte), né à Montpellier le 12 janvier 1767, mort à Meulan le 5 septembre 1829. Fils d'un secrétaire de l'intendance, entré au service comme sous-lieutenant à seize ans, il préféra bientôt la carrière paternelle; il était, en 1789, commissaire des guerres et fit la campagne de 1792. Incarcéré sous la Terreur, puis relaxé, mais un moment sans emploi, il devint chef de division au ministère de la guerre en l'an IV, puis commissaire ordonnateur en chef et, en novembre 1799, secrétaire général au même département. Après Marengo, il fut chargé de surveiller l'exécution des conventions. Napoléon, qui l'avait vu et apprécié à l'armée du Rhin, le chargea dès lors de sa fortune et trouva en lui un de ces collaborateurs qu'il prisait fort, surtout quand ils joignaient, comme Daru, « le travail du bœuf au courage du lion ». Aussi devint-il rapidement, sous l'Empire, membre du tribunat en l'an X, conseiller d'Etat, comte, intendant général de la liste civile et de la maison de l'empereur, enfin ministre d'Etat, chargé de l'administration de la guerre. La Restauration le laissa quelque temps à l'écart, puis le fit pair de France en 1819. Il se signala plusieurs fois à la chambre haute par des discours ou des Rapports importants, touchant la défense des militaires et les principes de liberté. Dans ses dernières années, il vivait le plus souvent à Meulan et ne venait guère à Paris que pour assister aux séances de l'Institut, dont il était un des plus anciens membres. Un des pavillons du nouveau Louvre porte son nom.

Cet administrateur laborieux et intègre, « impassible et fidèle comme un coffre-fort, dit Las-Cases, n'ayant d'égal à sa rigueur pour faire rentrer les deniers publics que son scrupule à en rendre compte », était en outre, dès sa jeunesse, un lettré des plus élégants. Il se délassait par sa traduction d'Horace, une des meilleures, s'il en peut être de bonne ; par le conte charmant du *Roi malade et de l'Homme heureux* (l'homme sans chemise), la *Cléopédie*, *l'Astronomie* ; plus tard par des travaux historiques, tels que l'*Eloge de Sully*, l'*Histoire de Venise*, la *Statistique de la population et particulièrement de la population militaire de la France*, des *Notions statistiques de la librairie*, etc. C'est à ces titres divers qu'il avait, dès 1806, remplacé Collin d'Harleville à l'Institut ; le 27 octobre 1828, il fut encore élu membre libre de l'Académie des sciences.

Son ouvrage le plus curieux et, à notre point de vue, le plus utile est pourtant le moins connu de tous. C'est son *Discours sur les monnaies au Tribunat* (le 3 germinal an XI), perdu ou du moins presque oublié comme tant de documents de la plus haute valeur, enfouis dans les archives parlementaires. Ce discours ou Rapport a, depuis près d'un siècle, inspiré toutes les lois françaises qui ont suivi. Il est difficile en effet de trouver une plus savante étude du sujet, des recherches plus sérieuses et mieux résumées sur une matière aussi complexe ; plus d'aperçus pratiques et des vues plus larges, confirmées par les faits et les incidents monétaires survenus depuis. Il vaut qu'on en reproduise le sommaire, pour donner une idée de ce que contient ce volumineux travail, si complet pour son époque et auquel on ne pourrait aujourd'hui qu'ajouter l'histoire des cinquante dernières années.

1. Exposé. — 2. Ce qu'étaient originairement les monnaies. — 3. Sur le titre des monnaies. — 4. Sur le poids des monnaies. Concordance du système monétaire avec le système métrique. — 5. De la valeur respective des monnaies. De leur fabrication. — 6. Sur la variation de la valeur des métaux. — 7. Sur le projet de démonétiser l'or. — 8. Sur la petite monnaie de cuivre et de billon. — 9. Evaluation de la quantité de numéraire existant actuellement en France. Etat des espèces présumées exister en France d'après les fabrications qui ont eu lieu depuis 1725. Fabrication ordonnée par l'édit de 1726 et depuis 1726. — 10. Résumé. — Douze notes, formant appendice au Discours, traitent des points suivants : A. Sur les monnaies des anciens. — B. Sur l'altération des monnaies et sur les pièces de métal de cloches. — C. Sur le perfectionnement du mètre. — D. Sur le calcul décimal. — E. Sur les pièces de 30 sous et de 15 sous. — F. De la retenue d'un droit de fabrication sur la monnaie. — G. Sur quelques autorités qui paraissent condamner la retenue d'un droit de fabrication. — H. Rapprochement de l'avis de quelques auteurs sur les variations de la valeur des métaux. — I. Evaluation du produit des mines d'Amérique. — K. Sur le rapport de la petite monnaie avec la masse du numéraire. — L. Conjectures sur la quantité du numéraire existant en Europe.

Ce traité, car c'en est un sous son simple titre de Rapport, comprend plus de 200 pages in-4.

Edmond Renaudin.

DAVENANT (Charles), né à Cheam (Surrey) en 1656, mort le 6 novembre 1714. Fils du célèbre poète William Davenant, il se fit recevoir avocat, après avoir donné, à vingt ans, une pièce dramatique, *Circé*. Commissaire de l'excise en 1683-89, il représenta en 1685 le bourg de Saint-Yves, en 1698 celui de Great-Betwin aux Communes. Il fut un moment censeur théâtral et mourut inspecteur général des exportations et importations. Dès son début en politique, il s'était fait remarquer par son opposition aux ministres de Guillaume II, par ses animosités contre la France et des écrits d'une énergie qui touchait à la violence ; ces excès de langage permirent à ses ennemis de l'accuser d'être vendu au pays qu'il attaquait journellement ; la bienveillance de la reine Anne lui fit une vieillesse tranquille.

Il a laissé : *An essay of the probable methods of making the people gainers in the balance of trade* (London, 1699, in-8°). — *The political and commercial works*, collected and revised by Ch. Withworth (London, 1771, 5 vol. in-8).

DÉBOISEMENT. — V. **Forêts**, **Reboisement**.

DÉBOUCHÉS.

SOMMAIRE

1. Définitions.

Au sens économique du mot, on dit qu'il y a débouché pour des produits, pour du travail, pour des capitaux ou des services, toutes les fois que ces produits, ce travail, ces capitaux ou ces services répondent à des besoins nés ou à naître, prochains [illegible]

des individus qui peuvent actuellement ou pourront bientôt satisfaire ces besoins par l'échange. Le fait qui constitue le débouché est donc la consommation. Cette consommation est ou assurée, ou probable; dans le premier cas celui qui offre sait qu'il y a demande ferme; dans le second cas il suppose, d'après certains indices, que la demande peut s'élever au-dessus de la demande actuelle. C'est même sur ce phénomène bien connu, sur la tendance de l'homme à augmenter ses besoins et à en poursuivre la satisfaction surtout quand l'offre est avantageuse, que comptent nombre d'entrepreneurs pour élever leur production sans avoir sérieusement calculé les débouchés possibles et probables.

Il ne faut donc pas confondre le débouché lui-même avec les moyens qui le facilitent, tels que l'échange libre, des voies de transports perfectionnées, la sécurité des routes, etc.

Il est difficile de supposer qu'un homme puisse se passer de tout débouché extérieur, ou, en d'autres termes, que ses produits n'aient d'autre débouché que lui-même, c'est-à-dire qu'il consomme tout ce qu'il produit. Il faudrait pour cela le supposer isolé. Etant donnée la *division du travail* (voy. ce mot) ou coopération complexe si répandue aujourd'hui dans la société économique, cet homme, pour satisfaire ses besoins, doit, sous le régime de liberté, échanger. Il y a donc débouché réciproque pour les co-échangistes. Nous verrons plus loin les conséquences fécondes de ce principe.

Dès maintenant, l'on peut voir qu'en science économique l'idée de débouché est inséparable de l'idée d'échange. Par conséquent, il n'y aurait pas débouché, dans l'acception propre du mot, si un général, après avoir conquis un pays, en distribuait les terres à ses soldats. Il en serait de même des consommations imposées par un acte d'autorité. Il y aurait bien, il est vrai, écoulement du produit, mais cet écoulement n'étant pas sollicité par des besoins véritables, ne pourrait avoir les effets économiques du débouché tel qu'il est défini plus haut et tel qu'il est compris dans la théorie que nous allons exposer.

2. Loi des débouchés.

Lorsqu'on observe le mécanisme de la production, deux phénomènes inverses se présentent.

Le premier consiste dans l'impossibilité où se trouve l'homme, en agriculture et dans les industries extractives, d'obtenir des produits proportionnels aux efforts qu'il déploie. Dans une ferme donnée, dont l'étendue est déterminée et constante, l'augmentation du capital qui est destiné à féconder cette entreprise, l'augmentation du travail proprement dit et l'emploi des perfectionnements apportés dans l'art industriel peuvent bien augmenter les produits de cette ferme, surtout si elle n'avait reçu antérieurement aucune amélioration; mais il arrive un moment où, malgré des efforts nouveaux, ces produits augmentent dans des proportions de plus en plus petites et où, par conséquent, les frais généraux s'élèvent de plus en plus relativement au produit général (V. Culture). Les mêmes faits se produisent avec une évidence encore plus grande dans les mines, et dans les mines de houille en particulier. Plus on s'éloigne de la surface de la terre pour pénétrer profondément dans ses entrailles, plus l'outillage nécessaire pour l'aération, l'obstruction et l'épuisement des eaux, l'extraction des produits, nécessite de travail, de capitaux, d'inventions nouvelles, et cela sans qu'il y ait augmentation proportionnelle dans le rendement de la mine. Ce sont ces faits qui constituent la loi de la Rente, dont on trouvera, ailleurs, l'analyse détaillée (V. Rente du sol); loi restrictive, parce qu'elle tend à restreindre la population en élevant le coût de production et, par suite, le prix des produits agricoles.

Le second phénomène présente, au contraire, un ensemble de faits bien différents. Plus on multiplie en industrie les exemplaires d'un produit, moins chaque exemplaire coûte de travail; et cela est aussi vrai pour les industries de transports et l'industrie commerciale que pour l'industrie manufacturière. Les frais généraux tendent donc à baisser à mesure que s'élève la quantité d'exemplaires à fabriquer, à transporter et à vendre. C'est une loi extensive. Elle est, a dit J.-Stuart Mill, une force en « antagonisme habituel avec celle qui fait diminuer la rémunération que la terre donne au travail; elle n'est autre que la marche de la civilisation ».

Comme nous l'avons dit au début, le besoin crée le débouché. Or, si les besoins ne peuvent être supprimés ni ramenés au-dessous d'un certain minimum variable avec chaque individu, ils peuvent au contraire être étendus sans que l'on puisse indiquer où s'arrêtera cette extension. Pour les satisfaire, l'homme déploie un certain travail. Dans une société donnée, si nous supposons l'état industriel stationnaire, c'est-à-dire si aucune découverte ne vient augmenter la puissance productive de cette société, la satisfaction des besoins d'un individu est limitée par la puissance productive de cet individu. Avec le produit de son travail il satisfait ses premiers besoins. Supposons maintenant

qu'une invention, une amélioration des moyens de transports vienne abaisser le prix des objets de première nécessité, le même individu satisfera comme auparavant ses premiers besoins, mais à meilleur marché, de telle sorte qu'il aura un reste et qu'avec ce reste il pourra satisfaire de nouveaux besoins.

Les débouchés augmentent à mesure que la division du travail tend à se perfectionner. La division du travail se proportionne donc le plus souvent aux débouchés. Si un entrepreneur d'industrie divise en quinze opérations distinctes la fabrication de son produit et s'il emploie pour ce travail quinze ouvriers différents, cette organisation suppose qu'il peut trouver un débouché pour les produits qu'il fabrique dans ces conditions. Cette fabrication ne peut être inférieure, en quantité, à un certain chiffre, car par les combinaisons de coopération ou de division du travail, on élève très rapidement la quantité des produits fabriqués. Si les débouchés venaient à manquer, l'arrangement d'atelier n'aurait plus sa raison d'être, il faudrait en créer un nouveau, réduire à dix le nombre des opérations, réduire aussi le nombre des ouvriers, et donner à chacun d'eux plusieurs opérations à faire (V. Division du travail).

On a fait ressortir, par des exemples, la puissance d'extension de la loi des débouchés. Voici celui que donne M. Courcelle-Seneuil dans son *Traité d'Économie politique :* « Pour produire à la main la copie d'un volume de dimension moyenne, il faudrait dépenser une somme de travail que nous exprimerons, si l'on veut et pour abréger, par 300 francs. Supposons que, l'imprimerie étant inventée, la fabrication du volume coûte 1,000 francs : nous avons des frais de production de deux sortes : les uns, généraux, n'augmentent, ni ne diminuent, quel que soit le nombre d'exemplaires demandés, dans certaines limites; ce sont les frais de composition, ceux d'administration de l'imprimerie, ceux du travail de conservation du capital employé, etc. : les autres, spéciaux, comme le papier et les frais de tirage, sont proportionnels au nombre d'exemplaires. Écartons les seconds et ne considérons que les premiers, les généraux. Un seul exemplaire coûtait, manuscrit, 300 francs; imprimé, il coûterait 1,000 francs : mais deux exemplaires imprimés coûteraient chacun moitié moins que le premier, cent exemplaires ne coûteraient que 10 francs chacun : à mille, les frais généraux ne s'élèveraient qu'à 1 franc par exemplaire, à 10,000 qu'à dix centimes et à 100,000 qu'à un centime; en un mot, ces frais seraient en sens inverse du nombre des exemplaires produits. Chaque exemplaire, par conséquent, serait produit avec beaucoup plus de facilité si l'on en demandait un grand nombre que si l'on en demandait un petit. Dans cet exemple nous avons considéré le papier comme un élément invariable des frais de production ; mais sa fabrication nous présente les mêmes particularités que celle du volume ».

Et à côté des immenses progrès de l'industrie manufacturière, on demeure encore plus étonné par le merveilleux développement des voies de transports. Les immenses réseaux de chemins de fer qui couvrent notre globe, les nombreux navires marchands des flottes d'Europe et d'Amérique, créés pour faciliter les débouchés, ont eux-mêmes, fait naître d'autres débouchés. En permettant l'accroissement du nombre des exemplaires d'un même produit, en abaissant le prix du transport de ces produits, ils ont abaissé le coût de production et augmenté ainsi la puissance productive des peuples.

3 Conséquences de la loi des débouchés.

La loi des débouchés, « vraie marche de la civilisation », tend donc à resserrer les liens qui unissent les hommes en société et à constituer la société internationale. La cause première qui a poussé les hommes à se grouper est l'utilité de s'associer pour se défendre; puis est venue la coopération complexe qui, divisant le travail, a augmenté la solidarité et maintenu plus étroitement les hommes en société. Or, les débouchés croissent avec la division du travail qui, elle-même, est stimulée par l'introduction des machines; la population se concentre, s'agglomère sous cette influence, parce que la distance crée un obstacle aux débouchés. Ainsi les villes deviennent plus peuplées par cette raison que la division du travail peut s'y développer jusqu'à ses limites extrêmes. Le même homme qui, dans un village éloigné des centres, est obligé de faire plusieurs métiers pour vivre, n'est, dans une grande ville, qu'un spécialiste attaché à la production non d'un objet tout entier, mais seulement d'une partie de cet objet; sa puissance de travail devient plus grande. En outre, les frais généraux dans une société diminuent à mesure que le chiffre de la population s'élève. Il devient alors plus facile d'établir des voies de communication et de les établir à bon marché, puisque la voie à construire est relativement restreinte et que les frais qu'elle nécessite sont partagés entre un plus grand nombre d'hommes.

On sait que la loi restrictive de la rente ne se fait sentir que dans les pays anciennement civilisés, tandis que dans les colonies

elle ne produit pas des effets appréciables, au début de la colonisation, à cause de la grande étendue de terres libres ouvertes au défrichement. Dans ces pays neufs, la loi des débouchés agit de son côté en sens inverse de l'action qu'elle a dans les pays à population dense. Les pays coloniaux sont des pays agricoles : les terres n'y coûtent, à peu de chose près, que le défrichement et les colons y font, dans la plupart des cas, de la culture extensive, évitant ainsi les effets de la loi de la rente. Cependant, à mesure qu'ils s'avancent dans l'intérieur du pays, les moyens de transports deviennent plus difficiles. Dans un pays où la population est restreinte eu égard aux espaces occupés et cultivés, il est nécessaire de transporter les produits vers les centres de consommation ou vers les ports d'où on les exporte. La construction de ces voies de communication est, au début, assez lourde à supporter pour des colons peu nombreux disséminés dans un pays où l'industrie est peu développée. La loi des débouchés agit alors et présente toujours ses conséquences naturelles : elle tend à resserrer la population, à faire créer des villes. Si le colon, en s'isolant, évite la loi de la rente, il subit infailliblement celle des débouchés qui devient par cela même restrictive. C'est ainsi que, peu à peu, se constitue de toutes pièces, en supposant qu'elles soient placées sous le régime de l'appropriation par liberté, l'organisation économique des colonies. Assez rapidement, d'agricoles qu'elles étaient, elles deviennent manufacturières et fondent leur industrie commerciale.

La loi des débouchés, en favorisant le développement de la population, favorise donc l'action de la loi de la rente; malgré cela, elle est comme l'antidote de cette dernière loi restrictive; elle l'apporte avec elle et, par son action propre, en atténue les effets. En premier lieu les débouchés sont, directement, un auxiliaire puissant pour l'industrie agricole. Les découvertes dans l'art de la culture, l'introduction des machines, les chemins de fer et surtout les canaux pour le transport des produits lourds, viennent immédiatement combattre les conséquences de la loi de la rente. D'un autre côté, l'abaissement du prix des produits manufacturés compense en quelque sorte les charges de la rente.

Sous le régime de l'appropriation par la liberté (V. Appropriation), la loi des débouchés produit pleinement ses conséquences avantageuses. Elle tend à rendre moins sensible la dépopulation d'un pays. Des industriels voient, par exemple, leurs débouchés diminuer, en même temps que la population; comme ils sont organisés pour fabriquer une certaine quantité de produits, dont la demande auparavant était à peu de chose près constante, ils redoutent la perte probable d'une partie de ces produits et la diminution, sinon la disparition complète, de leur production. Ils s'efforcent alors de maintenir, autant qu'ils le peuvent, leur production, en apportant des perfectionnements nouveaux dans leurs arrangements d'atelier, dans leur outillage, en abaissant les prix de telle sorte qu'ils puissent, tout au moins, rendre plus lente la diminution de population. Comme un général qui bat en retraite et cherche à utiliser toutes ses troupes pour faire encore face à l'ennemi, ces industriels utilisent les capitaux qu'ils ont engagés dans leur industrie pour prendre sans trop de pertes une nouvelle position. La crise au lieu de sévir violemment peut ainsi être observée et combattue.

Nous avons dit que ce qui constitue le débouché lui-même, c'est la consommation. Comme la division du travail, qui se multiplie avec les débouchés, rend l'homme de plus en plus incapable de se suffire directement à lui-même, il faut que cet homme pour satisfaire ses besoins, c'est-à-dire pour consommer, échange, dans une société où règne la liberté du travail. Pour qu'il y ait échange, il est absolument nécessaire que les co-échangistes puissent s'offrir réciproquement des produits du travail ou des services. Il se trouve donc en définitive dans l'échange deux consommateurs qui sont en même temps deux producteurs. J.-B. Say, à qui l'on doit toute la théorie des débouchés, a démontré cette dernière proposition avec une grande clarté.

« Le producteur qui croirait, dit-il, que les consommateurs se composent, outre ceux qui produisent de leur côté, de beaucoup d'autres classes qui ne produisent pas matériellement, comme des fonctionnaires publics, des médecins, des gens de loi, des prêtres, etc., et qui de là tirerait cette induction qu'il y a des débouchés autres que ceux que présentent les personnes qui produisent elles-mêmes; le producteur, dis-je, qui raisonnerait ainsi, prouverait qu'il s'attache aux apparences et ne pénètre pas le fond des choses. En effet, un prêtre va chez un marchand pour y acheter une étole ou un surplis. La valeur qu'il y porte est sous la forme d'une somme d'argent : de qui la tient-il? D'un percepteur qui l'avait levée sur un contribuable. De qui le contribuable la tenait-il? Elle avait été produite, par lui. C'est cette valeur produite changée d'abord contre des écus, puis donnée à un prêtre, qui a permis à celui-ci d'aller faire son achat ».

Puis, de ce principe fécond J.-B. Say tire quatre conséquences :

« 1° Dans tout état, plus les producteurs sont nombreux et les productions multipliées, et plus les débouchés sont faciles, variés et vastes.

« 2° Chacun est intéressé à la prospérité de tous et la prospérité d'un genre d'industrie est favorable à la prospérité de tous les autres ».

En effet, il ne peut y avoir aucun avantage pour un peuple, un groupe, un individu, qui produisent et désirent échanger à se trouver en face de peuples, de groupes ou d'individus qui n'ont rien à échanger.

« 3° L'importation des produits étrangers est favorable à la vente des produits indigènes ; car nous ne pouvons acheter les marchandises étrangères qu'avec des produits de notre industrie, de nos terres et de nos capitaux, auquels ce commerce procure un débouché (V. Liberté des Échanges).

« 4° La consommation pure et simple, celle qui n'a d'autre objet que de provoquer de nouveaux produits, ne contribue point à la richesse d'un pays. Elle détruit d'un côté ce qu'elle fait produire d'un autre côté. Pour que la consommation soit favorable, il faut qu'elle remplisse son objet essentiel qui est de satisfaire à des besoins. Lorsque Napoléon exigeait qu'on parût à sa cour avec des habits brodés, il causait à ses courtisans une perte égale, tout au moins, aux gains qu'il procurait à ses brodeurs » (V. Consommation).

La théorie des débouchés, par les espérances qu'elle fait naître, pousse parfois, nous l'avons déjà dit, les entrepreneurs qui n'ont que superficiellement étudié le marché, à fabriquer une quantité de produits plus grande que celle qui sera déterminée par l'offre, si avantageuse qu'elle soit. Ils commettent une erreur en prévoyant une extension et un chiffre de débouchés auxquels ils ne pourraient atteindre. En principe, il est vrai que l'offre, avec réduction de prix, d'un produit tend à faire croître la demande de ce produit. Cet accroissement, néanmoins, n'est pas nécessairement proportionnel à une production indéfinie. Il appartient au producteur prévoyant d'établir, par le tact économique et l'observation, le calcul de la probabilité de cet accroissement dans le temps considéré. S'il y a excès de production, il s'ensuit une accumulation de produits et, par conséquent, une crise avec son cortège, inévitable souvent, de faillites et de ruines. Les crises de production ne sont donc pas causées par tout ce qui facilite les débouchés, mais bien par une mauvaise application de la théorie de ces mêmes débouchés. Un marteau, instrument utile entre tous, et indispensable dans presque tous les métiers, peut très bien, s'il est mal dirigé, écraser les doigts du maladroit qui s'en sert. Et ce maladroit souffre d'autant plus qu'il a déployé un effort plus grand.

4. Historique.

C'est à J.-B. Say, comme nous l'avons dit plus haut, que l'on doit la théorie des débouchés. Elle est exposée en entier, avec de sobres mais lumineux développements, dans le chapitre xv, intitulé « Les Débouchés », du livre Ier de son *Traité d'Économie politique.*

Le fait de la facilité et de la rapidité de la production dans l'industrie avait déjà attiré l'attention des entrepreneurs et de tous ceux qui se livraient au commerce. « Mais si on leur demande, dit J.-B. Say, quelles circonstances, quelles causes sont favorables au placement de leurs produits, on s'aperçoit que le plus grand nombre n'a que des idées confuses sur ces matières, observe mal les faits et les explique plus mal encore, tient pour constant ce qui est douteux, souhaite ce qui est directement contraire à ses intérêts et cherche à obtenir de l'autorité une protection féconde en mauvais résultats ».

Sans s'appesantir, tout d'abord, sur le principe lui-même de la facile extension que peut prendre la production d'un même objet, principe dont il s'occupe incidemment au cours de ses démonstrations et au sujet duquel Senior devait entrer plus tard dans de grands développements, J.-B. Say étudie les conditions économiques de l'échange et celles de la consommation. C'est alors qu'il établit que tout consommateur est en définitive un producteur, attendu que les produits s'échangent contre des produits ; puis il tire de cette proposition les conséquences que nous avons reproduites. Le mot produit a sous sa plume une acception plus large que celle que l'on serait tenté de donner à cette expression, en la prenant pour synonyme de marchandises. J.-B. Say s'en est expliqué dans les lettres qu'il écrivit en réponse à Malthus, lequel critiquait la théorie des débouchés.

Cette théorie ne fut pas, en effet, acceptée sans difficulté par les hommes qui, à cette époque, cultivaient avec ardeur la science nouvelle. Et bien qu'elle eût été découverte sous la pression des besoins du moment, les temps n'étaient guère propices à sa vulgarisation. L'introduction des machines changeait déjà la face du monde industriel et les agglomérations de capitaux multipliaient encore la puissance productive des sociétés.

Malgré les contradictions apparentes qui semblaient réunies pour rendre sa tâche plus difficile, J.-B. Say défendit avec une grande force sa théorie des débouchés. C'est vers cette époque, où les crises étaient assez fréquentes, que Sismonde de Sismondi écrivait ses éloquentes déclamations contre les machines et considérait les progrès dans les arts comme funestes aux ouvriers.

Cet écrivain s'appuyait sur une mauvaise méthode d'observation, méthode que l'on recommande beaucoup de nos jours et que l'on prétend avoir créée de toutes pièces, quoiqu'elle soit évidemment la plus ancïenne, puisqu'elle a pour but l'observation, sans classement possible, de tous les phénomènes généraux ou particuliers. Cette enquête permanente, où les faits s'ajoutent continuellement les uns aux autres, se contredisent et s'annihilent, conduit tout droit à l'anarchie scientifique. Sismondi, entraîné par une observation superficielle des effets de l'introduction des machines, exposa ses nouvelles idées touchant ces questions dans ses *Nouveaux Principes d'Économie politique*, mais il n'entreprit pas de discuter directement avec J.-B. Say. Il tenta pourtant de répondre, dans les *Annales de Législation*, à Ricardo qui, dès le début, avait accepté, dans son ensemble, la théorie des débouchés.

Ce n'est pas de ce côté seulement que J.-B. Say trouva des contradicteurs. Malthus, dans ses *Principes d'Économie politique* publiés en 1820, émettait des doctrines qui semblèrent à J.-B. Say contraires aux principes et, suivant son expression, « capables de faire rétrograder la science ». C'est pour répondre à ces théories que J.-B. Say écrivit les *Lettres à Malthus*, qui furent imprimées peu de temps après la publication des *Principes d'Économie politique* du célèbre auteur de l'*Essai sur le principe de la Population*. Incidemment, au cours de ces lettres, et particulièrement dans la première, J.-B. Say répondit victorieusement aux exposés ingénieux de Sismondi. Chaque lettre est une analyse des points qui pouvaient paraître obscurs. J.-B. Say n'oublie jamais d'établir très nettement la position de la question et d'y revenir encore quand il le juge utile. Il insiste sur les définitions; celle du mot « produit » revient souvent. Et quelques années plus tard, en 1827, lorsque les deux économistes continuent la discussion dans une correspondance particulière, la définition de « produit » revient de nouveau. Mais alors Malthus semble avoir visiblement cédé à tel point que J.-B. Say lui écrit :

« La discussion sur les *débouchés* commence à n'être plus qu'une dispute de mots. Vous voulez que j'accorde le nom de produits à des marchandises qui peuvent satisfaire à un certain nombre de besoins et qui ont une certaine valeur, quoique cette valeur soit insuffisante pour rembourser la totalité de leurs frais de production. Mais le fond de ma doctrine sur la production établit clairement qu'il n'y a de production complète qu'autant que tous les services nécessaires pour cette œuvre sont payés par la valeur du produit. Lorsqu'on dépense six francs en travaux et en argent, et qu'on ne produit qu'une valeur de cinq francs, il est évident qu'il n'y a réellement eu de produit qu'une utilité valant cinq francs; si elle a coûté davantage à produire, il y a eu un déficit d'utilité et de valeur, et c'est à ce déficit que je refuse le nom de produit. Je crois donc être autorisé à dire que tout ce qui est *véritablement produit* trouve à se placer; que tout ce qui ne se place pas a été une dépense faite inconsidérément sans rien produire; et ma doctrine des débouchés demeure entière ».

Les objections de Malthus relatives à la nature des richesses et de la valeur, au travail productif et improductif, à l'accumulation excessive des capitaux; et celles d'un tout autre ordre, venues de Sismondi, au sujet des crises commerciales et des machines, furent pour J.-B. Say l'occasion d'élargir la théorie des débouchés et d'en donner des démonstrations plus précises, et cela, comme nous l'avons déjà fait remarquer, au milieu de crises commerciales, de difficultés politiques et d'événements bien propres à ébranler un esprit moins ferme que ne l'était J.-B. Say.

André Liesse.

DECKER (sir Mathew), né en 1719. Négociant heureux qui, comme Ricardo dans le siècle suivant, prit dans les affaires le goût et le souci de la recherche des causes de la richesse et du développement du commerce auquel il devait sa fortune. Il étudia longuement, soigneusement, les besoins publics, les droits et les taxes, en même temps que les causes de la décadence commerciale que l'on redoutait pour l'Angleterre vers 1740. De là, deux ouvrages souvent cités, notamment par Adam Smith et Mac Culloch, et peu sérieusement contestés à Decker, bien que tous deux aient paru sans le nom de leur auteur. Ils ont pour titre : *Serious considerations on the several high duties which the nation in general, as well as trade in particular, labours under, etc., with a proposal for raising on public supplies by one single tax*, by a well-wisher to the good people of Great Britain, 1742, London). — *An essay on the causes of the de-*

cline of the foreign trade consequently to the value of Land in Britain, and on the means to restore both (London, 1744, Edinburgh, 1756), traduit en français par l'abbé de Gua de Malves (1757, 2 vol.)

DECOURDEMANCHE (Alphonse), né à Paris en 1797, mort en 1871, fut d'abord avocat à la cour d'appel et se lia, dès 1828, avec Bazard, directeur du *Globe*, dans lequel il publia nombre de lettres intéressantes, réunies ensuite en volume. Après la dispersion du saint-simonisme, il se tourna vers la finance et mourut administrateur de la compagnie « le Crédit général ». Ses premières idées, suffisamment mystiques, l'avaient finalement jeté, après un voyage à Rome, dans le « groupe des publicistes chrétiens » et parmi les « fidèles qui désirent le règne de Dieu et sa justice en toute chose ». Il est principalement connu pour des idées ingénieuses en matière de réforme cadastrale et hypothécaire, réunies dans une importante publication : *Du danger de prêter sur hypothèque et d'acquérir des immeubles*. Paris, 1830. Il a laissé encore : *Lettres sur la législation dans ses rapports avec l'industrie, dans lesquelles on fait connaître les causes de la crise actuelle et les moyens de la faire cesser* (1841). — *Proposition relative aux rentes sur l'Etat* (1850); cette dernière a inspiré la réforme du crédit hypothécaire de l'assemblée législativede 1851. — *Solution des crises financières et industrielles dans l'État pontifical*, etc. (1867). — *Les actes du Saint-Siège dans l'ordre temporel de* 1868 *à* 1870 (1870). — *A la France, à l'Allemagne, etc.; solution des questions financières, politiques et sociales* (1871).

DÉFRICHEMENT.

SOMMAIRE

1. Théorie économique des défrichements.

Le défrichement marque dans l'industrie agricole le passage de l'exploitation des produits naturels du sol à la culture proprement dite. Il emprunte à ce fait une importance économique considérable dont l'action se fait sentir, très directement, sur les capitaux et sur la population.

Il provoque une transition brusque et immédiate qui modifie profondément les conditions de l'exploitation rurale et exige une organisation toute nouvelle. Jusqu'au défrichement du sol, l'homme utilise les agents naturels sans en modifier l'équilibre; à ce moment, il prend lui-même part à la production, son intervention provoque, dirige en tel ou tel sens l'action des forces physiques et, dès lors, il demande à la terre non-seulement ce qu'elle lui donnait naturellement mais ce qui lui paraît le plus profitable à lui-même.

Le défrichement marque l'étape la plus considérable que puisse réaliser l'industrie agricole sur les sols nouvellement appropriés ou jusque-là abandonnés. Avant le défrichement le sol est abandonné à lui-même, quelquefois inexploité, mais plus généralement livré au pâturage des animaux; le produit brut se réduit à peu de chose; — il est vrai que ce produit brut peut varier beaucoup suivant la richesse du pâturage; — les capitaux mis en œuvre sont peu considérables, mais les revenus qu'ils fournissent sont en règle générale très élevés; enfin, la population est forcément très restreinte. C'est précisément ce dernier facteur, la population, qui croissant en nombre et augmentant ses besoins, provoque le défrichement du sol afin d'en obtenir plus de ressources. Dès lors on entre dans la phase industrielle de l'exploitation agricole (V. CULTURE (*Système de*) où, tandis que la population s'accroît, les capitaux s'accumulent, mais le taux de l'intérêt diminue. Sur le sol non défriché, aucun outillage, pour ainsi dire, n'est nécessaire; sur un sol défriché la ferme, ses constructions, l'outillage qu'elle comporte s'installent avec le cortège de personnel et d'opérations qui entrent dans la constitution de l'entreprise agricole.

Les défrichements jouent dans ce siècle de concurrence universelle un rôle excessivement important, que le peuplement des pays nouveaux, l'activité des capitaux toujours en quête de placements avantageux ne font qu'accuser davantage en les stimulant. Ils sont étroitement solidarisés avec l'évolution des sociétés modernes, et on peut dire d'eux, comme de la propriété elle-même, qu'ils sont en même temps la cause et la conséquence de cette évolution.

Sans aborder ici la critique des théories de Ricardo qui se retrouveront ailleurs (V. RENTE) et qui ont trait aux différences de fertilité naturelle du sol, en même temps qu'à l'ordre des défrichements, nous devons faire remarquer, avec son contradicteur H. Carey, de Philadelphie, que la mise en culture des terres disponibles est loin de se faire suivant leur degré de fertilité naturelle, en commençant par les plus fertiles et en s'étendant successivement à celles qui le sont de moins en moins à mesure que les besoins des populations augmentent et forcent l'agriculteur à se montrer plus ingénieux.

Il est bien vrai que c'est l'accroissement des besoins de consommation qui provoque les défrichements de nouveaux sols, mais ceux-ci se règlent toujours d'après les conditions économiques dans lesquelles on se trouve. Ce qui détermine l'ordre des défrichements, ce sont les facilités de communication, la simplicité et l'économie de l'opération; car, à cette période de l'exploitation, les capitaux sont rarement abondants, et ils seraient d'ailleurs mal rémunérés : généralement une terre ne devient réellement fertile que lorsqu'elle a subi une série d'améliorations qui exigent une grande accumulation de capitaux, un grand esprit de suite, une connaissance approfondie de ses aptitudes particulières, et une entente parfaite de la science agronomique. Tous ces éléments, les premiers occupants du sol sont loin de les réunir. Jusqu'à notre siècle, l'extension de la culture ne s'est guère faite qu'avec le secours de la seule main-d'œuvre. La science et les capitaux si nécessaires pour connaître les meilleurs sols et en tirer profit faisaient défaut presque absolument; du moins en étaient-ils à peine à la période de formation. Il est donc naturel que l'ordre des défrichements n'ait eu jusque-là rien de scientifique, et qu'il ait été dicté seulement par les commodités de lieux et de circonstances.

Carey rappelle[1] que les premiers immigrants aux États-Unis se sont partout établis d'abord sur des terrains maigres et élevés, faciles à défricher et à assainir; de ces milieux ingrats ils ont passé progressivement aux terrains inférieurs, dont la mise en culture est plus difficile, mais l'exploitation plus profitable. La première colonie fut créée à Plymouth sur le sol stérile du Massachussetts; d'autres se formèrent à Newfort et à New-Haven; de là, on peut suivre leur extension en remontant le cours des fleuves, mais toujours occupant les terrains élevés, laissant à des successeurs plus riches le défrichement des bois et le desséchement des marais qui auraient fourni les meilleurs fonds.

Les États de New-York et de New-Jersey ont débuté de même. Ce n'est pas autrement que se sont formés les centres de l'intérieur. La colonisation a d'ailleurs suivi partout, comme le montre Carey, une marche analogue : au Mexique, aux Antilles, dans l'Amérique du Sud, en Angleterre, en Belgique, en Hollande, en Russie, en Italie, en Grèce, en Egypte. Notre pays ne fait pas non plus exception à cette règle générale[2].

A notre époque même, les défrichements restent encore soumis aux mêmes influences économiques et scientifiques. Si l'on a fait des progrès indéniables dans la connaissance des terres fertiles, il n'en subsiste pas moins que les capitaux font souvent défaut pour procéder suivant la méthode la plus avantageuse, que les débouchés ne se trouvent pas toujours avec toutes les facilités désirables, enfin que divers obstacles locaux obligent encore dans beaucoup de cas à procéder un peu empiriquement. Les détails qui suivent le démontrent plus amplement encore.

2. Observations pratiques.

C'est une tradition, en économie rurale et pour les pays de la vieille Europe que les défrichements sont une mauvaise opération économique pour ceux qui les entreprennent, exposant plus souvent à des pertes qu'à des bénéfices. Tout en faisant la part d'une certaine exagération, que comporte cette opinion, il est exact que les défrichements des terres incultes demandent dans nos régions d'ancienne culture la plus grande circonspection. Il faut procéder méthodiquement et n'arriver que par degrés insensibles, pour ainsi dire, à assimiler les systèmes de culture des terrains nouvellement défrichés à ceux des sols anciennement soumis à la charrue. Dans les pays à population dense, le sol, quelle que soit sa nature physique, a toujours une valeur élevée; la main-d'œuvre est chère et les terres qui restent inutilisées sont toujours celles qui exigeraient le plus de travaux pour être mises en valeur. De plus, on ne peut espérer obtenir immédiatement d'un sol vierge les rendements obtenus sur un sol soumis depuis longtemps au régime des améliorations continues et incessantes. La science agricole est formellement affirmative sur ce point et la pratique ne dément pas la théorie; elle la confirme, au contraire avec une rigueur qu'ont souvent éprouvée en France les partisans les plus enthousiastes des défrichements. Il faut donc des avances de capitaux considérables dont disposent rarement les populations qui précisément vivent sur ces terrains délaissés.

Les landes de Gascogne, les landes de Bretagne, du Poitou et du Limousin, la Sologne, la Camargue et la Crau sont en France les dernières régions où se trouvent encore en grandes quantités des terres incultes. Depuis le siècle dernier, les landes stériles qui couvraient 7,600,000 hectares ont été réduites de moitié pour être mises en forêts, en cultures diverses et surtout en prairies. Sans opérer de manière à mettre immédiatement le terrain mis en valeur en culture régulière,

1. H. Carey, *Principes de la science sociale.*

2. Voir F. Convert, *La propriété. Étude d'économie rurale.* Guillaumin et Cie.

ce qui exige des constructions, des clôtures, des chemins d'exploitation, on procède fréquemment par étapes, on boise d'abord ; les arbres une fois semés poussent seuls, presque sans frais : il suffit de les protéger pendant les premières années contre l'abus des dépaissances. Ce n'est qu'après la forêt ou la prairie que l'on peut espérer avoir un sol apte à la culture; il faut en effet une période de végétation naturelle assez longue pour enrichir suffisamment la couche superficielle en humus dont l'exploitation par la culture arable doit ensuite profiter. Cet humus est même absolument indispensable. Dans les landes de Gascogne, en Sologne, on a surtout boisé. En Bretagne, dans la Campine, en Belgique, dans le Poitou et le Limousin, on a créé de préférence des prairies. La forêt et la prairie sont, en effet, normalement la période culturale qui prépare l'avènement de la culture arable. En France même, cependant, on a des exemples nombreux de mise en culture directe des terrains défrichés, mais ils ne constituent que des exceptions; car la somme des capitaux qu'ils exigent alors devient une difficulté sérieuse. La culture de la vigne, en particulier, a fréquemment succédé avec succès à des défrichements. La Camargue, l'Algérie et la Tunisie sont aujourd'hui soumises sur de grandes surfaces à cette transformation immédiate.

A notre époque c'est dans les pays de peuplement que les défrichements prennent une importance qu'ils n'ont peut-être jamais eue auparavant, même en se reportant jusqu'aux origines de l'humanité. Des continents entiers semblent prédestinés à augmenter au cours du prochain siècle le domaine de l'agriculture économique et scientifique. L'Amérique, l'Australie, l'Afrique, à peine entrées dans la voie de l'exploitation agricole, disposent de surfaces de cultures, encore vacantes, supérieures à celles qui sont déjà occupées dans le reste du monde, en Europe, en Asie et dans ces pays mêmes.

Là, les défrichements diffèrent totalement de ce qu'ils sont dans les contrées d'ancienne civilisation. Ils se pratiquent aujourd'hui avec l'aide de capitaux presque toujours suffisants, quoiqu'il y ait encore de nombreux mécomptes — et sur des sols anciennement boisés ou en prairies. Les procédés mis en œuvre sont merveilleusement adaptés au but à atteindre. De puissantes machines à vapeur opèrent sur les plaines immenses de la Plata, des États-Unis ou de l'Australie ; les prairies sont à peine retournées, les arbres, quand le terrain est boisé, sont arrachés simplement par la traction de chaînes attelées à ces machines. Les dépenses sont réduites au minimum : les chemins d'exploitation sont rares et à peine tracés, quand il y en a ; les abris pour le matériel agricole sont de simples hangars sans consistance et les cultivateurs eux-mêmes se logent souvent dans des baraquements presque improvisés. Ce n'est que plus tard, lorsque la culture a donné des produits appréciables, que des constructions plus sérieuses prennent la place de ces installations sommaires. On a remarqué toutefois aux États-Unis que les colons allemands ou scandinaves, arrivant sur un sol à défricher, prennent grand soin de se créer une installation aussi complète que le permettent leurs ressources, dès le début de leur exploitation. Ils possèdent à un haut degré l'esprit de fixité et se créent un intérieur aussitôt qu'ils arrivent sur leurs concessions.

Beaucoup de lois sur les concessions de terres exigent d'ailleurs, pour que ces concessions deviennent définitives, que des constructions y aient été élevées, des clôtures établies, etc. (V. Homestead).

Le défrichement donne immédiatement aux terrains une plus-value considérable ; il en résulte que les colons américains ou australiens ont plus d'intérêt à étendre les surfaces cultivées qu'à améliorer leurs procédés de culture. Ce système, où l'engrais est à peu près complètement inconnu, conduit à des rendements faibles presque exclusivement dus à la fertilité naturelle du sol. Loin de s'accroître, comme c'est le cas de presque tous les pays d'Europe, les rendements à l'hectare demeurent stationnaires ou même tendent à diminuer. C'est notamment le cas des États-Unis.

Dans tous les pays conquis de nos jours à la civilisation, les terrains défrichés sont encore l'exception. Aux États-Unis, où ils sont le plus avancés, la moitié à peine des terres comprises dans les surfaces appropriées est en culture (*improved land*), soit le septième environ de la surface de cet immense empire de 750 millions d'hectares. Dans l'Argentine, la proportion est presque infime, un centième du territoire seulement a été soumis à la charrue ; on peut dire que la culture est à naître encore sur les 300 millions d'hectares qui constituent le domaine de cette République. Quant à l'Australie, la zone où la culture est possible est assez restreinte (un quatorzième du territoire seulement, étendue égale à celle de la France à peu près), les défrichements n'ont qu'une importance à peine appréciable jusqu'ici. Dans ces régions vierges encore, c'est l'industrie pastorale qui donne quelque valeur à ces immenses étendues (V. Prairie) ; il en est de même au Cap.

Suivant la loi naturelle de l'évolution des sociétés, la culture n'apparaît qu'avec une population dense et pourvue de ressources déjà assez considérables.

En Algérie et en Tunisie, les défrichements ont pris depuis peu une extension considérable, mais quoique faits sur des terrains assez semblables quant à leur nature à ceux de l'Amérique, ils exigent presque les mêmes soins et les mêmes ressources que ceux qui se pratiquent encore en Europe à cause de l'existence d'une population assez dense et de la valeur plus élevée du sol.

3. Conséquences économiques des défrichements.

Les conséquences économiques des défrichements se déduisent logiquement de l'exposé précédent. Elles se rapportent aux trois facteurs sociaux suivants : la population, les capitaux, les approvisionnements, avec lesquels les défrichements sont étroitement solidaires.

La mise en culture de terres précédemment en friche ou livrées au pâturage exige un personnel nouveau chargé d'assumer les travaux de semaille, de récolte, l'entretien des instruments agricoles. Les défrichements sont donc à la fois cause et conséquence d'une augmentation de population. L'accroissement des terres en culture en Algérie, en Amérique et dans tous les pays nouveaux pourrait, dans une certaine mesure, servir de baromètre à l'accroissement de la population.

Les défrichements sont dus à une accumulation de capital foncier, mais ils entraînent inéluctablement un accroissement du capital d'exploitation, qui, avant la mise en culture, se réduit à fort peu de chose ou n'existe même pas (V. CAPITAL; *Économie rurale*). Cette conséquence se traduit par l'élévation du système de culture et l'augmentation du produit brut (V. CULTURE).

Toutefois, le principal effet des défrichements, celui qu'il importe de faire ressortir, mais dont la véritable cause, à notre époque, remonte et doit être attribuée à l'émigration des Européens, est celui qui se traduit par l'augmentation des denrées, par l'accentuation de la concurrence universelle, qui devient de plus en plus la loi générale de l'industrie agricole comme de toutes les autres. Les rameaux de population détachés de la vieille Europe font à leur ancienne patrie une concurrence qui rend difficile, surtout avec des méthodes arriérées, l'exploitation lucrative du sol anciennement aménagé.

C'est là aujourd'hui, et pour longtemps encore, le plus grave problème qui se pose à l'agriculture européenne. Il faut cependant reconnaître, quels que soient les intérêts individuels froissés dans cette lutte, qu'il ne peut en résulter qu'un plus grand bien-être pour la société entière et finalement une plus grande facilité de vie.

FRANÇOIS BERNARD.

Bibliographie.

Il n'y a pas d'ouvrage spécial à signaler sur cette question. On consultera avec profit des ouvrages traitant de questions plus générales et notamment : *Le marquis de Turbilly*, par GUILLORY, Paris, Guillaumin et Cie ; — EMILE DAIREAUX : *La vie et les mœurs à La Plata*, Paris, 1888 ; — CLAUDIO JANNET, *Les États-Unis contemporains*, Paris, 1889 ; le *Census* (partie agricole) des États-Unis ; enfin les divers traités généraux d'*Économie rurale* indiqués sous ce dernier mot.

DÉGRÈVEMENTS.

SOMMAIRE

1. Position de la question.

Il est certains services d'utilité générale, par exemple la sécurité et la justice, que les particuliers, dans l'état actuel de la civilisation, se reconnaissent impuissants à organiser et à diriger. Ils chargent l'État (ou la province ou la commune, suivant le cas) de les assurer pour eux, et, afin de subvenir aux dépenses qu'ils entraînent, lui fournissent des *contributions* dont l'État a la disposition. Ces contributions sont nécessaires à l'organisation et à la direction de ces services, et elles sont légitimées par leur bon fonctionnement. Mais elles ont une double limite : 1° elles doivent se borner à permettre l'action efficace de l'État dans les seuls services pour lesquels on lui reconnaît une compétence exclusive ; tous les autres services doivent être laissés à l'initiative et à l'entreprise individuelles, qui sont à la fois plus industrieuses et plus économes ; 2° même pour ces services strictement déterminés, elles doivent se borner aux sommes strictement nécessaires. L'argent que l'État prélèverait, sans nécessité reconnue, pour l'administration des services publics, serait infiniment mieux utilisé par les particuliers qui le fournissent, par ceux qu'on appelle les contribuables. Il en résulte que le jour où ces contributions qui, étant une quotité, un tantième de la fortune publique, croissent proportionnellement avec elle, viennent à dépasser la somme jugée nécessaire au bon fonctionnement de ces services, il faut dans un intérêt général les réduire à cette somme : il y a lieu à *dégrèvement*.

Ceci connu, la question d'application du dégrèvement des impôts peut se réduire à deux propositions fort simples :

1° Les dégrèvements ne sont possibles que dans les cas d'excédents budgétaires, c'est-à-dire lorsque les sommes perçues par l'Etat à titre d'impôt sont supérieures aux sommes dépensées. Tout dégrèvement opéré en dehors de cette condition première ne serait pas, à proprement parler, un dégrèvement. L'Etat, que des considérations étrangères aux principes économiques pousseraient dans la voie des dégrèvements, sans que ces dégrèvements fussent motivés par des excédents budgétaires, ne pourrait continuer longtemps cette politique financière. En tous cas, le déficit presque inévitable qui s'ensuivrait à courte échéance forcerait cet État, soit à rétablir les impôts dégrevés, soit à emprunter.

2° Les dégrèvements doivent porter sur les impôts qui, par leur élévation et leur nature, restreignent le plus la puissance productive.

Mais ces règles, si faciles à énoncer en théorie, présentent dans la pratique des complications de plus d'une sorte. Les difficultés, comme nous le verrons, viennent de ce que les impôts sont nombreux et diffèrent pour la plupart quant à l'incidence et au mode de perception. En outre, la politique et les intérêts de parti sont trop intimement mêlés à ces questions pour que les solutions données à ces problèmes financiers ne s'en ressentent point.

Ce sont, en effet, des problèmes dont les conditions de milieu changent toutes les données. Les résultats des dégrèvements dépendent donc beaucoup de la sagacité et du savoir de ceux qui dirigent ces opérations. On ne peut fournir à ce sujet que des indications générales, en se reportant pour les différents cas considérés aux théories de l'économie politique. Ainsi, l'on a parfois exagéré l'influence qu'ont les dégrèvements de certains impôts sur l'accroissement de rendement de ces mêmes impôts, et l'on s'est efforcé d'établir une limite de dégrèvement et, par conséquent, une loi spéciale aux dégrèvements. Ce n'est en réalité qu'une des multiples conséquences de la loi de l'offre et de la demande, et il suffit de se reporter à la théorie générale de l'économie politique sur ce point, pour s'assurer que les hypothèses que l'on peut faire à cet endroit sont, non pas du domaine de la *science* économique, et par conséquent susceptibles de formules générales d'une application invariable, mais du domaine de l'*art*. Ce problème est du genre de celui que se poserait un entrepreneur qui, après avoir introduit dans la fabrication de son produit un perfectionnement qui en abaisse le prix de revient et le prix de vente, se ferait cette question : « J'offre sur le marché un produit à des conditions plus avantageuses qu'auparavant, de plus j'augmente l'offre. Quelle sera exactement la demande ? » Savoir exactement la demande lui sera toujours impossible ; il raisonnera par hypothèse en s'appuyant sur l'observation et les principes économiques, et il agira souvent par tâtonnement.

Les questions de dégrèvements touchent à beaucoup d'autres et en particulier à celle de l'amortissement ; nous nous en occuperons tout d'abord.

2 Dégrèvement et amortissement.

Nous supposerons qu'il existe de réels excédents budgétaires, que l'état favorable de la situation des finances ne tient pas à une cause passagère et qu'on ne sera pas obligé d'emprunter demain les sommes dont on croit pouvoir se passer aujourd'hui. Nous supposerons aussi — hypothèse qui se réalise malheureusement plus souvent que la première — que l'État a une dette, et que cette dette est lourde. Dans ces conditions, convient-il d'employer les excédents budgétaires à des dégrèvements d'impôts ou à l'amortissement de la dette ? (V. Amortissement.)

En principe on devrait amortir, parce que le capital de la dette n'est, en aucune circonstance, utile à l'État ; parce que les intérêts de cette dette grèvent le budget alimenté par l'impôt ; enfin, parce qu'en amortissant, l'Etat tend à augmenter son crédit. Mais le plus souvent des obstacles qui ne sont pas tous d'ordre économique viennent s'opposer à l'amortissement.

Les gouvernements, en général, pour des raisons trop longues à développer ici et que tout le monde connait, préfèrent les dégrèvements.

Même si l'État, en possesion d'excédents budgétaires, a une dette à amortir, il peut se faire, en certains cas, qu'il y ait nécessité de dégrever et non d'amortir : c'est lorsqu'il existe des impôts oppressifs, des taxes qui entravent la production ou dont les frais de perception sont très élevés.

En définitive, il faut considérer d'abord les avantages et les inconvénients financiers que présentent les deux opérations, faire ce que nous appellerons le raisonnement arithmétique ; et ensuite examiner si des considérations plus générales ne doivent pas faire fléchir les calculs.

Cette question de la préférence à donner à l'amortissement ou au dégrèvement a fait prononcer dans les Parlements, et surtout dans le Parlement anglais, un grand nombre de discours. La plupart des hommes d'État et des financiers ont varié sur ce sujet suivant les temps et surtout suivant les milieux politiques qu'ils occupaient. L'histoire

de ces opinions successives ne saurait être écrite à part et à besoin, pour être comprise, d'être reliée à l'histoire générale.

3. Quels impôts il convient de dégrever.

Si l'on écarte l'idée d'employer les excédents budgétaires à amortir la dette publique, il reste à rechercher sur quels impôts doivent porter les dégrèvements.

Ils doivent porter, nous l'avons déjà dit, sur les impôts qui sont le plus préjudiciables à la production. C'est le principe. Mais le problème est complexe et suggère d'autres réflexions. S'il existe plusieurs impôts oppressifs ou pesant presque tous également sur la production, est-il préférable de répartir le dégrèvement sur tous ces impôts plutôt que sur un seul ou sur un nombre très restreint d'entre eux? On comprend qu'ici la solution de la question dépende de l'importance de la somme dont on peut dégrever les contribuables. En général, on peut dire qu'il vaut mieux dégrever sérieusement un impôt ou parfois le supprimer complètement, surtout lorsqu'il est un impôt de circonstance, que d'éparpiller, sur plusieurs impôts, la remise faite aux contribuables. Dans ce dernier cas, en effet, le dégrevement de chaque impôt étant presque insensible, si l'on considère une petite quantité du produit dégrevé, ce peuvent être les intermédiaires qui profiteront seuls du dégrèvement. Les consommateurs qui achètent ce produit au détail, et qui sont les plus intéressants, ne payent plus l'impôt à l'État, mais ils risquent, à moins d'une concurrence extraordinaire, de le payer toujours au vendeur.

Enfin les dégrèvements, pour des raisons de même ordre, doivent être opérés bien plus sur les impôts qui frappent des objets d'utilité générale que sur ceux qui frappent les objets de luxe.

4. Conséquences des dégrèvements.

Les dégrèvements ont des conséquences multiples et parfois différentes, suivant que l'on envisage les particuliers ou l'État. Ainsi, les dégrèvements peuvent être un bénéfice pour les particuliers sans apporter à l'État aucune augmentation ou diminution de rendement de l'impôt dégrevé. C'est le cas normal. Parfois le dégrèvement profite aux particuliers et aussi à l'État, lorsque la diminution des taxes a été la cause d'une augmentation de consommation. Nous avons vu que le dégrèvement peut être avantageux seulement à quelques personnes, aux intermédiaires; enfin, il peut se faire qu'après abaissement des taxes le rendement de ces taxes tombe au-dessous des prévisions budgétaires; c'est la conséquence ordinaire des dégrèvements hâtivement faits ou opérés sous des influences politiques.

Parmi ces conséquences, celle qui a été la plus exagérée et dont nous avons déjà parlé, est celle qui consiste à dire qu'un dégrèvement d'impôt tend à augmenter le rendement de cet impôt. Cette augmentation se manifeste ordinairement lorsque cet impôt frappe, par exemple, un objet d'utilité courante et constante, ou encore s'il restreint l'activité générale de l'industrie ou les transactions. Mais il faut se garder d'exagérer cette action et de généraliser cette idée. Il faut tenir compte, pour établir ces prévisions, et de l'état économique, et de la situation financière du pays où l'on se propose de faire le dégrèvement. Du reste, les dégrèvements n'agissent pas seuls pour donner des plus-values. L'accroissement de la fortune publique, l'augmentation de la population, tout ce qui peut étendre enfin la puissance productive contribue à élever les revenus de l'État.

L'histoire financière récente (1850-1875) de l'Angleterre a vu des exemples de nombreux et importants dégrèvements suivis de fortes augmentations de recettes. Dans la période de 1849 à 1864, les dégrèvements ou suppression d'impôts se sont élevés à environ 880 millions de francs, tandis que les augmentations ou créations de taxes n'atteignaient que le chiffre de 675 millions de francs. Les contribuables ont ainsi bénéficié de plus de 200 millions de francs. Dans la période de 1865 à 1876, la pro ression a été plus forte encore. Les dégrèvements ont été de 700 millions de francs et les aggravations de charges de 187 millions seulement. C'est donc un demi-milliard qui est revenu aux contribuables pendant cette période.

Nous n'avons pas en France de résultats semblables à produire, quoique nous ayons eu, nous aussi, des plus-values sinon très élevées tout au moins assez constantes. Mais les guerres et les dépenses exagérées ont alourdi nos budgets.

Si l'on envisage maintenant la consommation en général, on s'aperçoit très vite de l'effet des dégrèvements. La consommation des objets dégrevés monte avec une très grande rapidité, surtout quand cet objet est ou devient un objet de consommation courante. Ainsi en Angleterre, en 1869, alors que le taux du droit sur le sucre variait, suivant la qualité, de 10 à 15 par 50 kilogr, la consommation s'élevait à 612,692 tonnes. Après la réduction des droits, la consommation de l'année 1873 atteignait 779,000 tonnes, et enfin, en 1875, quand les droits furent complètement abolis, elle monta à 920,000 tonnes. Là encore, d'autres causes contribuaient

à ces rapides progrès de la consommation; néanmoins ces progrès ont suivi année par année les dégrèvements.

De ce qui précède on peut conclure que dans toutes les questions financières qui concernent l'État, et surtout dans celle des dégrèvements, il est nécessaire d'avoir une politique constante et suivie. A quoi servirait-il de faire un dégrèvement si l'année suivante une aggravation de dépenses obligeait l'État à imposer de nouvelles taxes?

Or, en matière de dégrèvements, il y a, pour le financier et l'homme d'État, à résoudre trois questions d'inégale difficulté : 1° y a-t-il lieu à dégrèvement? La question est déjà délicate et pourtant des trois, c'est la plus aisée; 2° à quel moment faut-il procéder au dégrèvement? c'est une question de flair et surtout de décision; 3° — celle-ci semble être la tâche la plus lourde de l'homme d'État, — au milieu des compétitions des partis et des passions électorales, comment refuser au pays un dégrèvement même inutile ou dangereux? comment résister aux entraînements irréfléchis, aux théories chimériques qui font oublier les principes les plus simples de l'arithmétique et la plus élémentaire prudence.

DELESSERT (Jules-Paul-Benjamin, baron), né à Lyon le 14 février 1773, mort à Paris le 1er mars 1847. Fils d'un riche industriel qui avait organisé les plus grandes sociétés financières du dernier siècle, il voyaga, étant fort jeune, en Angleterre, où il connut Smith, Hume et Watt. Rappelé en France par les événements de 1789, il fit la campagne de 1792; l'incarcération de son père le força de prendre, à vingt ans à peine, la direction de ses vastes affaires qu'il conduisit à peu près seul pendant plus d'un demi-siècle. Il installa à Passy, vers 1802, une importante raffinerie; six ans après, en vue du blocus, il en établissait vingt et une de divers côtés. Créé baron en 1812, député de Saumur de 1815 à 1843, sauf sous le cabinet Villèle, juge consulaire, membre de la Chambre et du conseil général du commerce, régent de la Banque de France, on le trouve mêlé à la plupart des grosses questions de cette époque. C'est lui qui proposa la suppression des tours, l'abolition de la peine de mort, la fermeture des jeux, l'amélioration du système pénitentiaire; lui aussi qui s'opposa à la conversion des rentes et à l'érection du coûteux et froid hôtel des finances de la rue de Rivoli incendié par la Commune, en 1871. En 1816, il fut élu membre libre de l'Académie des sciences.

Ce puissant millionnaire, dont la philanthropie et les goûts utiles semblaient grandir avec la fortune, est surtout connu pour le bien qu'il a fait si largement et si intelligemment pendant un demi-siècle. Avec des amis tels que les ducs de Richelieu, La Rochefoucauld, le baron Dupin, etc., il s'occupa, en dehors de ses fonctions de député, de fonder ou de faire reconnaître un grand nombre d'œuvres du plus haut intérêt, comme la Société philanthropique, la Société d'encouragement, etc. Mais il est surtout connu comme le fondateur, en France, des caisses d'épargne, auxquelles il donna jusqu'à sa mort un concours et un appui infatigables. Il provoquait ou subventionnait des missions, souscrivait à quantité de livres utiles, souvent achevés à ses dépens et installait, à côté de tableaux, de meubles et d'objets des plus rares, un herbier de 87 000 espèces, offrant 250 000 échantillons, une série de 100 000 coquillages (25 000 espèces), dans ce royal hôtel d'Uzès qui renfermait tout, même une imprimerie où Delessert composa et tira lui-même modestement quelques petits recueils ou maximes philantrophiques. Il les publia sous le simple anonyme, tels que le *Guide du bonheur* (1839). On peut encore citer de lui : *les Soupes à la Rumford et les fourneaux à la Rumford*, tableau d'une œuvre philanthropique (1800). E. R.

DÉMOGRAPHIE.

SOMMAIRE

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES HISTORIQUES.

Nous examinerons, successivement, l'état de la population, qui nous est révélé par les dénombrements, et son mouvement, constitué par les mariages, les naissances, les décès. Telle sera la division de notre sujet, Nous éviterons le plus qu'il nous sera possible les chiffres absolus, et nous nous occuperons plus particulièrement de la statistique de la population française, en ayant soin de faire des comparaisons internationales, d'après les documents officiels les plus récents.

Les économistes se sont en tout temps préoccupés de la question de la population. La plupart, à la suite de Malthus, se sont

émus de l'accroissement de la population, même en France où cet accroissement est si lent, et se sont demandé si les progrès de la production se maintenaient en rapport avec les progrès du nombre de consommateurs. Il n'y a pas un demi-siècle, des économistes admettaient comme vérité démontrée que certains pays devaient voir leur population doubler en vingt-cinq années, et se montraient effrayés des conséquences de cet accroissement. Plusieurs même songeaient déjà aux moyens de restreindre ce trop rapide développement de la race humaine. Dans l'article POPULATION, on exposera l'état actuel de la question, et on montrera combien les craintes émises au commencement de ce siècle étaient chimériques, surtout en ce qui concerne la France; nous laissons donc à une plume plus autorisée le soin de réfuter les conséquences extrêmes que l'on pourrait tirer de la doctrine de Malthus. La terre est encore loin du moment où il y aura pléthore d'hommes et où elle ne suffira plus à nourrir ses habitants. Joseph Garnier lui-même, avec Léonce de Lavergne, avait déjà, peu de temps avant sa mort, reconnu que la trop faible natalité de la France, s'affaiblissant de jour en jour, constituait un danger incontestable pour l'avenir de notre pays. Pour certaines parties de la terre, on peut encore parler de période de doublement de la population; en France même, quelques départements peuvent être encore cités pour leur grande fécondité, mais, nous regrettons de le constater ici, il serait puéril de rechercher aujourd'hui dans combien de temps la France aura vu doubler le nombre de ses habitants.

Nous nous proposons d'exposer ci-après en faisant, autant qu'il nous sera possible, des comparaisons internationales, un tableau complet de l'état actuel de la population française et de ses mouvements. Tel est le programme qui nous est imposé par le titre du présent article; *démographie* signifie, comme on le sait, la *science descriptive de la population, considérée en elle-même.*

1. Dénombrements de la population et leurs résultats statistiques.

Il n'y a jamais eu, à proprement parler, de dénombrement de la population en France avant 1801 ; aussi ne connaît-on que d'une manière imparfaite, et à peine approximative, l'état de la population de la France pendant le XVIIIe siècle, et à plus forte raison pendant les siècles précédents. Le dénombrement des intendants, effectué en 1700, a été à peu près reconstitué, quant à ses résultats généraux, pour ce qui regarde la France entière. A cette époque, la France comptait près de 20 millions d'habitants (exactement 19,669,320 habitants). — Quelques enquêtes administratives, n'ayant pas le caractère de dénombrements, ont permis d'évaluer à 24,800,000 le nombre d'habitants de la France en 1784 (d'après les travaux effectués sous la direction de Necker, qui avait pris comme base des calculs le nombre moyen des naissances annuelles) et à 26,300,000 en 1789, d'après une enquête analogue. Quant aux dénombrements proprement dits, celui de 1801, à notre avis, est resté au-dessous de la réalité, alors que le dénombrement de 1806 paraît au contraire entaché d'exagération. En 1811, il n'y a eu qu'une simple évaluation en masse de la population de chaque département; on ne peut considérer cette opération comme digne de foi. Le recensement de 1821 donna des résultats plus satisfaisants; mais, en 1826, l'administration se contenta, comme en 1811, de calculer l'effectif de la population à l'aide du recensement de 1821 et de la différence entre les naissances et les décès de la période 1821-1825. Les recensements de 1831 et de 1836 offrent un progrès marqué, le dernier surtout, qui repose sur le bulletin individuel. Depuis 1831, les recensements se succèdent en France sans interruption, de cinq en cinq ans; ils se contrôlent les uns les autres, et dans le dernier, celui qui s'est effectué en 1886, l'administration a pu recueillir un certain nombre de données nouvelles, qui ont fait faire un grand pas à la science démographique.

Parmi les renseignements les plus intéressants et les plus certains figurent sans contredit ceux qui ont rapport à l'accroissement de la population française depuis le commencement du siècle. Voici quels sont les résultats officiels fournis par la série des dénombrements avec les accroissements pour 1000 habitants que présente chacun d'eux :

1801.....	27,349,000	habitants.		
1806.....	29,107,000	—	12,8	p. 1000
1821.....	30,461,000	—	3,3	—
1826.....	31,858,000	—	9,2	—
1831.....	32,569,000	—	4,4	
1836.....	33,540,[illegible]	—	5,9	
1841.....	34,230,000	—	4,1	—
1846.....	35,400,000	—	6,8	—
1851.....	35,783,000	—	2,2	—
1856.....	36,039,000		2,0	—
1861.....	37,386,000		6,9	
1866.....	38,067,000	—	3,6	—
1872.....	36,103,000	—	8,5	(diminution
1876.....	36,905,000	—	5,5	(accroissem.).
1881.....	37,672,000		4,1	—
1886.....	38,219,000	—	[illegible]	—

On voit que si les accroissements ont été variables, à cause des guerres, des annexions ou des pertes de territoire, des épidémies, il se

dégage de ce tableau une notion très nette de l'affaiblissement graduel de l'accroissement de notre population. Cet affaiblissement parait plus marqué si l'on jette un coup d'œil autour de la France : les accroissements de population se chiffrent par 500,000 habitants par an en Allemagne, en Angleterre et en Italie, par un million en Russie, alors que la population de la France n'augmente que de 50,000 habitants par année.

En France, la population vivant à l'état d'agglomération représente près des deux tiers de la population totale, le reste de cette dernière population vivant disséminée dans la campagne.

On est convenu de désigner sous le nom de *rurale* toute commune qui comporte une population *agglomérée* inférieure à 2,000 habitants. Une commune urbaine est celle dont la population agglomérée dépasse ce chiffre. Cette définition a été souvent critiquée, mais nous la trouvons meilleure que toutes celles qui ont été proposées; d'ailleurs, pour nous elle présente l'avantage d'avoir été observée pendant plus de quarante années, depuis 1846, par le bureau de la Statistique générale de France, et d'avoir donné par conséquent des résultats absolument comparables entre eux, la même méthode ayant été suivie pendant neuf dénombrements consécutifs.

En 1846, les villes comptaient 8,[illegible],000 habitants; le quart de la population était donc dans les villes. Aujourd'hui, on compte 13,800,000 habitants dans les villes, et 24,500,000 dans les campagnes; la campagne a donc perdu plus de 2 millions d'habitants, pendant que les villes en gagnaient 5,300,000; plus du tiers de la population française habite donc aujourd'hui la ville. L'accroissement de la population urbaine est tellement régulier, tellement fatal, que nous avons calculé l'époque probable à laquelle l'élément urbain viendra exactement balancer l'élément rural; en quarante ans, l'écart a diminué de moitié. Il n'est pas téméraire de concevoir que dans quarante années, *toutes choses égales d'ailleurs*, les deux populations arriveront au même chiffre de 20 à 22 millions d'habitants chacune. La France aurait à ce moment-là (1925 à 1930) une quarantaine de millions d'habitants (plus exactement 42 millions). Les régions dans lesquelles la proportion de la population rurale dépasse 80 p. 100 de la population totale se trouvent principalement dans les Alpes, le Massif Central, la Creuse, les Landes, le Poitou, la Vendée, et enfin la Bretagne. La Normandie et les régions environnantes se distinguent également par la prédominance de l'élément rural. Dans le nord de la France et sur le bord de la Méditerranée, c'est la population urbaine qui domine.

Il convient d'examiner maintenant une des parties les plus importantes de la démographie au point de vue économique, nous voulons parler de la densité de la population, sujet sur lequel M. Levasseur et l'auteur du présent article ont fait des études particulièrement approfondies.

Les hommes, dit M. Levasseur[1], ne se groupent pas au hasard sur le sol. Ils se fixent et se multiplient d'ordinaire là où ils trouvent un milieu propice. Ce sont tantôt les qualités du sol, sa constitution géologique, sa configuration, le régime des eaux, le climat, et tantôt des circonstances politiques ou économiques qui rendent ce milieu propice. La nature et les institutions que se donnent les hommes sont ainsi les grandes causes de la distribution de la population, comme de la production des richesses. La nature ne change guère, et il y a des conditions sociales qui persistent pendant des siècles. Aussi n'est-il pas étonnant que la Flandre, l'Alsace, la Normandie, la Bretagne, la vallée du Pô, les environs de Londres, qui ont depuis plusieurs siècles été signalés comme régions très peuplées, tandis que la campagne de Rome était relativement déserte, soient encore aujourd'hui au nombre des régions où la population est très dense. La densité de la population est le rapport entre l'étendue d'un pays et le nombre d'habitants qui le couvrent. La cause principale de la densité est la richesse industrielle et commerciale.

Il s'en faut de beaucoup que la France soit plus peuplée que les autres pays de l'Europe, à superficie égale. La Belgique, sa voisine, est la plus peuplée, les Pays-Bas, l'Empire allemand, l'Angleterre et l'Italie viennent avant la France pour la densité. Chacun de ces États possède, comme la France, des régions très diversement peuplées. Sans nous étendre sur ce sujet, qui serait plutôt du domaine de la géographie économique, nous devons indiquer, d'après l'ouvrage cité de M. Levasseur, quelques particularités plus frappantes des principaux pays, afin de faire mieux comprendre la relation qui existe entre la densité et l'état économique de chaque contrée.

L'Angleterre, pays de forte densité, compte jusqu'à 707 habitants par kilom. carré dans le Lancashire, tout couvert de manufactures et d'usines, tandis qu'à peu de distance au nord le Westmorland, région de pâturages et de landes, n'en a que 32; dans le pays de Galles, le Glamorgan, qui renferme des houillères, compte 244 habitants par kilo-

[1] *La population française*. Paris, [illegible].

mètre carré, et le comté de Radnor, montagneux et agricole, 21 seulement.

La Belgique compte 201 habitants par kilomètre carré ; c'est un des pays les plus riches par la production agricole et manufacturière. Des publicistes belges, inquiets de cette agglomération, se préoccupent des débouchés que le trop-plein de la population pourrait trouver hors des frontières de ce royaume. En Belgique même, les différences de densité sont très grandes ; une carte dressée par l'auteur de cet article l'a montré : dans la Flandre Orientale, savamment cultivée et couverte de manufactures, on trouve des régions où la densité est de 500 habitants, 600 et plus ; dans le Luxembourg, qui occupe une partie de l'Ardenne et qui est couvert de forêts, une région compte de 30 à 40 habitants seulement par kilomètre carré.

Dans les Pays-Bas, la densité est de 307 pour la Hollande méridionale, riche et commerçante, et de 49 pour la Drenthe, terre infertile.

En Prusse, on compte près de 300 habitants par kilomètre carré dans le département de Düsseldorf, où se trouvent les houillères de la Ruhr, et 35 seulement dans les landes de Lunebourg.

La Suisse, composée de très hautes montagnes et de riches vallées, présente des densités très disparates, comme la Savoie et le Graisivaudan, en France : il n'y a que 13 habitants par kilomètre carré dans les Grisons, et on ne compte pas moins de 370 habitants par kilomètre carré dans le canton de Genève.

En Autriche, pour les mêmes raisons topographiques, on passe de 30 habitants par kilomètre carré dans le Tyrol, pays très montagneux, à 118 dans la province manufacturière de la Basse-Autriche.

L'Italie montre des différences analogues : 203 habitants par unité de superficie dans la province de Padoue, dont les terres alluviales sont extrêmement fertiles, contre 26 dans la province très marécageuse de Grossetta.

En Espagne, tout le plateau aride des Castilles est très peu peuplé et contient, dans le département de Ciudad Real, 13 habitants seulement par kilomètre carré ; tandis que, sur la côte, le département de Barcelone a une densité de 109.

Aucun gouvernement de la Russie n'atteint le chiffre de 100 habitants par kilomètre carré ; néanmoins les mêmes contrastes existent dans ce vaste pays. Le gouvernement de Moscou, qui renferme de nombreuses manufactures, a une densité de 65 habitants ; celui d'Astrakan, avec ses steppes et ses nomades, en a 3 à peine ; celui d'Arkangel, qui a un climat glacial et est couvert en partie de forêts, en a moins de 1.

Les Pays Scandinaves ressemblent en cela à notre Bretagne : leurs côtes méridionales sont couvertes d'une population relativement très dense, occupée à des travaux industriels ou agricoles ou se livrant à la pêche ; l'intérieur de ces pays et tout le nord de la péninsule sont presque complètement déserts. La province suédoise de Malmoëhus, située à la pointe méridionale et très cultivée, a 76 habitants par kilomètre carré ; au nord, le Norbotten et le Finmark en ont moins de 1.

Un coup d'œil général jeté sur les autres pays de la terre permet de juger que les lois de la nature exercent partout et en tout temps la même influence sur les agglomérations d'hommes. On a vu cependant, depuis le commencement de ce siècle, d'énormes agglomérations humaines se former, en Amérique, là où il n'y avait auparavant que quelques misérables huttes, et quelquefois le désert. La ville de Chicago en est un des exemples les plus frappants.

La chaleur et l'eau sont des conditions de première nécessité pour la vie ; là où elles font l'une ou l'autre défaut, dit M. Levasseur (*loc. cit.*), comme dans la zone glaciale et dans la longue bande de déserts qui coupe l'ancien continent depuis la Sénégambie jusqu'à la Mandchourie, la race humaine est absente ou à peu près. Sur les montagnes et les hauts plateaux, la population est rare ; tandis qu'elle est d'ordinaire plus nombreuse dans les vallées, dans les plaines, sur le bord des cours d'eau et sur les côtes, lorsque celles-ci sont hospitalières. Les îles ont la plupart une densité supérieure à celle du continent voisin. Il existe donc une relation certaine entre la richesse et la population, entre l'accroissement de cette richesse et l'accroissement du nombre des habitants. Il convient cependant de ne pas ériger cette proposition en loi générale, ni de conclure que la densité des peuples soit la mesure précise de leur richesse. Chaque État, chaque groupe d'habitants a sous ce rapport, comme sous beaucoup d'autres, son allure particulière, qui dépend non seulement du sol et de la richesse, mais aussi des mœurs.

C'est ainsi que la Bretagne est une des parties les plus denses de la France et est loin d'être parmi les plus riches ; la Sicile a une densité moyenne de 113 habitants, plus forte que celle de la Seine-Inférieure. Dans l'Inde, toute la plaine du Gange renferme une population deux fois plus dense que celle de la France ; cependant la richesse des populations de la Sicile et de l'Inde est loin

d'être comparable à la nôtre. En général, dans les pays du Midi on vit de peu; dans les pays où le riz est la principale culture, la grande quantité de substance alimentaire que cette céréale fournit peut nourrir une nombreuse population qui, sous un climat chaud, éprouve peu de besoins; c'est une des raisons de la densité de l'Inde, de la Chine et des iles de la Sonde.

Après avoir insisté, à cause de l'importance qu'elle a dans les études économiques, sur la densité de la population, nous allons examiner l'état de la population française lors du dernier dénombrement.

On a compté en France 7,706,000 maisons, pour un nombre de 10,564,000 ménages et une population de 38,219,000 habitants. Il suit de ces chiffres qu'en moyenne une maison compte près de cinq personnes (4,98) et 1,37 ménages. Le nombre des maisons n'augmente pas aussi vite que celui des habitants, ce qui provient de ce que les maisons se construisent plus grandes qu'auparavant : on comptait, 1,22 ménage par maison en 1851, et en 1888, 1,37 ménage par maison.

Une remarque utile peut être faite, à propos de la statistique du nombre des ménages en France. On comptait en 1856, 8,750,000 ménages, et en 1886, 10,564,000 ménages; cet accroissement est plus considérable que celui de la population elle-même. Il semble que la population française tende à se morceler de plus en plus; ce phénomène trouve son explication dans le nombre de plus en plus grand d'adultes célibataires des deux sexes, qui forment des ménages isolés. C'est là peut-être qu'il faut chercher une des causes de la faiblesse de la natalité : en effet, dans les villes, le nombre de célibataires, vieux garçons et vieilles filles, augmente au fur et à mesure que les exigences de la vie actuelle s'accentuent.

Sur 100 personnes il y en a 4 qui vivent complètement isolées; cette moyenne varie toutefois beaucoup d'un département à l'autre de 2 à 10 p. 100.

Cette question des ménages d'individus vivant isolés est d'ailleurs intimement liée à la statistique des migrations à l'intérieur d'un pays; nous y reviendrons donc dans l'article spécial de l'*émigration*. Nous nous bornerons pour le moment à faire ressortir que les départements dans lesquels il y a le moins d'individus isolés sont des pays d'émigration, à forte natalité, et ceux dans lesquels il y en a le plus, sont des centres d'immigration, et n'ayant qu'une natalité médiocre ou très faible.

La distinction des habitants par nationalité d'origine a été faite pour la première fois en France en 1851; aussi avons-nous pu dresser le tableau suivant, qui indique la marche de l'immigration étrangère en France pendant 37 années :

1851......	380,831	étrangers, soit	1,06 p.	100 habitants.
1861......	497,091	—	1,3[illegible]	—
1866......	635,495	—	1,67	—
1872......	740,668	—	2,03	—
1876......	801,754	—	2,17	—
1881......	1,001,090	—	2,67	—
1886......	1,126,531	—	2,97	—

Le nombre de Français d'origine ne s'accroit qu'avec une lenteur désespérante, surtout si on le compare au nombre toujours croissant des naturalisés et des étrangers. Ces derniers ont triplé en trente-cinq années.

On avait toujours, à chaque dénombrement, compté en France plus de femmes que d'hommes, et la même particularité se retrouve dans les autres pays, surtout en Angleterre, où une notable partie de la population masculine est vouée à la marine, ou est expatriée. Néanmoins, aux États-Unis et autres pays d'immigration, il y a plus d'hommes que de femmes; 551 hommes pour 1,000 habitants aux États-Unis. On compte actuellement en France 5,018 hommes et 4,982 femmes sur 10,000 habitants. La proportion des deux sexes a sensiblement varié depuis le commencement de ce siècle; au lendemain des guerres de l'Empire, la proportion du sexe féminin atteignait son maximum, près de 52 pour 100 habitants, mais depuis cette époque les deux sexes semblent tendre de plus en plus à l'équilibre. Cette tendance a été troublée momentanément à la suite de la guerre de 1870-1871.

Classée par état civil, la population de la France se répartit ainsi : plus de 52 centièmes de la population, en y comprenant les enfants, vivent dans le célibat, 39 autres centièmes, soit 19,7 pour 100 pour chaque sexe, vivent à l'état de mariage, 7,8 vivent à l'état de veuvage (parmi lesquels 2,6 hommes et 5,2 femmes); 28 personnes, sur 100,000, ont été recensées comme divorcées, hâtons-nous de dire que ce chiffre n'a rien de probant puisque, lors du dernier dénombrement, mai 1886, la loi qui avait rétabli le divorce en France n'avait fonctionné que depuis moins de deux années, et que beaucoup de divorcés de la première heure s'étaient immédiatement remariés.

En examinant la part de chacun des deux sexes dans les proportions précédentes, on trouve que les célibataires du sexe masculin (27,5 pour 100 habitants) sont plus nombreux que les célibataires du sexe féminin (2[illegible],3 pour 100 habitants); cela tient [illegible]

dominance du sexe masculin dans les premiers âges de la vie; le nombre des naissances masculines, comme on l'a remarqué en tout pays et de tout temps, étant sensiblement supérieur à celui des naissances féminines.

En ce qui concerne les mariés des deux sexes, il existe toujours une légère différence en faveur du sexe féminin. Cette différence s'explique facilement par certaines considérations sociales, et aussi par l'absence, en dehors de France, d'un certain nombre (15,000 en chiffres ronds) d'hommes mariés. On verra à l'article *émigration* que le nombre des Français mariés est à l'étranger plus considérable que celui des Françaises mariées.

Une mention spéciale, importante au point de vue économique et social, doit être faite pour la proportion respective des veufs et des veuves. Les veuves sont près de deux fois plus nombreuses en France et dans les autres pays, que les veufs. Ce phénomène peut être attribué à plusieurs causes. La femme, étant généralement plus jeune que le mari, a plus de chance de lui survivre, abstraction faite de la mortalité ordinaire qui, à égalité d'âge, est ordinairement plus grande pour l'homme que pour la femme; la femme, d'un autre côté, devenue veuve à un âge moins avancé que celui où l'homme devient veuf, vit par conséquent plus longtemps; enfin, la statistique des mouvements de l'état civil a toujours constaté que les veufs se remarient plus volontiers que les veuves. Enfin, à tout âge, les veufs sont affectés d'une mortalité plus grande que les veuves.

Un grand intérêt s'attache à connaître l'état actuel de la population, suivant l'état civil. Nous venons de voir que plus de la moitié de la population vit dans le célibat; il convient de remarquer toutefois que sur la proportion de 52 pour 100 il faut déduire 29 pour 100 qui ne sont pas arrivés à l'âge nubile : pour ne nous occuper que des célibataires adultes, disons que leur nombre s'élève, par toute la France, à 23 pour 100 habitants et se décompose en deux parties presque égales, 11,27 pour 100 pour le sexe masculin et 11,90 pour le sexe féminin.

En ce qui concerne la proportion des personnes mariées, il nous suffira de dire, que cette proportion se trouve inverse de celle des célibataires et que les départements qui comptent relativement le plus de personnes vivant dans le célibat sont ceux qui comptent le moins de gens mariés. Mais une remarque importante doit clore cet examen de la population suivant l'état civil; c'est que les populations les plus riches se marient beaucoup plus que les populations pauvres, mais ont moins d'enfants; cette constatation confirme les observations des économistes qui se sont occupés du principe de la population. L'esprit de prévoyance apparaît nettement dans les différentes régions.

On a souvent comparé, au point de vue de l'état civil, les données statistiques des autres pays, à celles qui se rapportent à la France. On a dit par exemple que c'est en France que l'on se marie le plus, parce que sur 100 Français il y a plus de mariés que sur 100 Allemands, ou 100 Italiens, ou 100 Anglais; le fait est exact, mais il faut considérer que dans les autres pays le nombre d'enfants est beaucoup plus considérable qu'en France et que, dans un peuple, la portion qui est mariée est toujours d'autant plus grande, par rapport à un nombre donné d'individus, que ce peuple compte moins d'enfants. C'est ce qui est arrivé précisément dans le cas qui a donné lieu à l'observation que nous critiquons. C'est dans les lois du mariage, que nous examinerons plus loin qu'il convient de rechercher les différences qui caractérisent les diverses nations, en ce qui touche la natalité.

Pour ce qui concerne le nombre proportionnel des enfants, eu égard à la population totale, il est certain que c'est en France que l'on en compte le moins. Les habitants de moins de 15 ans forment en France 27 p. 100 de la population totale, en Angleterre 36 p. 100, en Allemagne 34 p. 100. Mais, en revanche, les adultes de 15 à 60 ans constituent en France 61 p. 100 de la population totale, tandis qu'en Angleterre, en Allemagne, en Italie, leur proportion est beaucoup plus faible. S'il y avait uniquement à considérer le présent, on pourrait se féliciter de cette supériorité proportionnelle des éléments actifs de notre population, mais elle n'est acquise qu'aux dépens de l'avenir; en effet, le type d'une population stationnaire est celui où l'on compte le plus d'adultes. On peut même trouver en France des exemples de populations qui diminuent, et on les trouve précisément là où il y a le plus d'adultes : le centre de la Gascogne, la Normandie, la Bourgogne. Les adultes, qui sont en grand nombre, disparaissent progressivement par l'effet de l'âge, et les enfants destinés à les remplacer, n'étant pas en nombre suffisant, arrivent à l'âge adulte avec un effectif plus faible que les générations précédentes.

Aussi voit-on partout les populations qui possèdent relativement peu d'adultes et qui, par conséquent, ont plus de peine à élever les enfants, s'accroître plus vite que celles dans lesquelles les adultes sont en majorité et ont peu de charges de famille. Nous re-

trouvons encore ici une confirmation du principe de population.

Il est naturel de penser que là où il y a beaucoup d'enfants il doit y avoir relativement peu de vieillards, et réciproquement. En général, il y a en France 12 personnes de plus de 60 ans sur 100 habitants; il n'y a pas de pays qui conserve aussi longtemps ses vieillards que la France; l'économiste, le moraliste peut s'en féliciter, car c'est là un gage de grande stabilité et de bonheur dans la famille, et un grand avantage pour les plus jeunes générations, qui profitent souvent de l'expérience des générations qui ont lutté avant elles.

Le dernier dénombrement de la population en France a donné des renseignements du plus haut intérêt sur le nombre d'enfants par famille. Grâce à eux, il a été possible de mesurer par la méthode directe la fécondité des familles; cette mesure avait pu, il est vrai, être obtenue approximativement par le rapprochement du nombre des mariages célébrés de celui des naissances, mais dans cette dernière méthode, on ne pouvait se rendre compte du vide que fait la mort dans les familles, en enlevant un enfant sur trois, avant que ceux-ci ne soient arrivés à l'âge d'homme.

Sur les 10,425,000 familles qui ont été recensées, il s'en est trouvé 2 millions, soit 20 p. 100, qui n'avaient pas d'enfant; 2 millions et demi, soit 24 p. 100, qui avaient un enfant vivant; 2,265,000, soit 22 p. 100, qui avaient deux enfants vivants; un million et demi qui en avaient trois, soit 15 p. 100; 930,000 qui en avaient quatre, soit 9 p. 100; 550,000 qui en avaient cinq, soit 5 p. 100; 313,000 qui en avaient six, soit 3 p. 100, et 230,000 qui avaient sept enfants et plus, soit 2 p. 100. Les familles où les deux époux sont vivants ont présenté plus d'enfants en moyenne, et cela est naturel, que celles dont un des conjoints était prématurément décédé. Les veufs avaient plus d'enfants que les veuves, et cela s'explique facilement par cette circonstance que si la femme vient à mourir, la durée du mariage se trouve ordinairement avoir été plus longue que si le mari était mort le premier. Quant aux familles de divorcés, la plus grande partie se trouve avoir peu ou pas d'enfants.

On se souvient que certains membres du parlement avaient pensé à relever le chiffre de la natalité française en offrant, à titre de prime, au septième enfant une bourse de l'Etat; dès l'adoption de cette disposition, en 1887, les demandes de bourse se firent tellement nombreuses au Ministère de l'instruction publique, qu'on dut avoir recours à des crédits supplémentaires de plus en plus considérables. Depuis que l'on a constaté que les familles de sept enfants sont aussi nombreuses et montent à plus de 200,000, on a renoncé encourager de cette façon la natalité. Ajoutons que ce n'est pas l'espoir d'une bourse qui fera qu'une famille, dont le nombre d'enfants est de deux ou trois ou quatre, poussera jusqu'au septième en France; la vraie raison de notre faible natalité est qu'il y a trop de familles sans enfants, et trop de familles qui ont un seul enfant, ou deux enfants.

Une loi du 17 juillet 1889, sans avoir la prétention de contribuer à l'accroissement de la natalité, a exempté de la contribution personnelle mobilière les père et mère de sept enfants vivants, légitimes ou reconnus. La classification des personnes qui se sont pourvues au dégrèvement a été la suivante, d'après le degré apparent de richesse: 76 p. 100 ont été reconnues peu aisées ou pauvres, 20 p. 100 étaient aisées, et 4 p. 100 étaient très aisées ou riches. La cote moyenne dégrevée a été pour toute la France de 109 francs pour les contribuables riches ou très aisés, de 23 francs pour les contribuables aisés, enfin, de 9 francs pour ceux qui ont été reconnus peu aisés[1].

Si l'on ne peut s'empêcher d'être douloureusement frappé par ce faible chiffre de deux enfants par famille, il faut se rappeler en même temps que c'est en France que l'on perd le moins d'enfants en bas âge, et que la durée de la vie y est plus grande que dans la plupart des autres pays. Si l'on calcule le nombre moyen d'enfants par famille ayant des enfants, on arrive à une moyenne plus satisfaisante de 2,59 enfants par famille, y compris le père et la mère, la composition moyenne d'une famille est de 3,79 personnes.

Bien que l'étude de la répartition de la population par professions ne soit pas le but principal de la démographie, il y a un grand intérêt économique à connaître les principales divisions de la population, suivant les différents modes d'exercice de l'activité humaine. Nous considérons la profession sous deux aspects différents : en premier lieu, la profession exercée directement et, subsidiairement, le nombre de personnes qui vivent aux dépens des titulaires mêmes des professions; en second lieu, la condition dans laquelle se trouvent les individus vis-à-vis de la profession même, c'est-à-dire l'état de patron, d'employé, d'ouvrier ou de domestique.

Pour éviter de donner de trop longs détails sur les professions relevées par le dénom-

1. *B[illegible]* [illegible]

brement français (dont la classification a toujours été critiquée par certains économistes, qui n'ont pourtant pas pu indiquer une classification meilleure), nous ne nous occuperons ici que des groupes fondamentaux des professions, dont la distinction a toujours été facile.

L'agriculture comptait, d'après les résultats statistiques du dénombrement de 1886, quatre millions de personnes, dont près d'un million de femmes, exerçant la profession d'agriculteurs, soit comme propriétaires faisant valoir, soit comme fermiers ou métayers, soit comme pépiniéristes, bûcherons, etc. L'industrie était centralisée entre les mains d'un million de patrons, dont à peu près 200,000 femmes : 50,000 personnes dirigeaient des services de transport, soit comme entreprises de roulage, de voitures à voyageurs, de batellerie, comme armateurs et capitaines au long cours ou au cabotage, etc.; un million s'étaient déclarés commerçants. Enfin l'effectif de la force publique, armée, marine, gendarmerie, police, s'est trouvée être de 485,000 hommes, et 40,000 personnes ont été inscrites comme exerçant des professions libérales au sens technique et étroit du mot. Beaucoup de ces chiffres sont, il est vrai, sujets à caution; mais les nombres trouvé à chaque dénombrement se confirment assez bien, et indiquent même que le nombre des commerçants et des industriels est en progrès, à mesure que la population agricole semble diminuer. Ce double fait est confirmé par l'essor de bien des villes, et par la dépopulation constatée de certaines campagnes. Quant à la population professionnelle, qui comprend non seulement les patrons, les employés et les ouvriers, mais encore la famille de ceux qui exercent directement la profession, le dernier dénombrement français a trouvé qu'il y avait près de 18 millions de personnes vivant de l'agriculture, près de 10 millions vivant de l'industrie, un million vivant de l'industrie spéciale des transports, 4 millions et demi vivant du grand et du petit commerce; plus de 700,000 vivant d'emplois rétribués par l'État, le département ou la commune (les postes et télégraphes, l'armée, la marine et l'enseignement étant mis à part), 1 million vivant des professions libérales et 2,300,000 personnes vivant de leurs revenus.

Il convient de dire quelques mots de la population française par conditions sociales. Dans la partie active de la population, le dénombrement a compté 8 millions de patrons, chefs d'exploitation et titulaires de professions, 1 million d'employés ou commis, et 7 millions d'ouvriers et de journaliers, soit ensemble 16 millions d'individus pour la partie active de la population. La partie inactive de la population comptait plus de 19 millions de personnes vivant à la charge des titulaires des professions, membres de la famille et parents à tous degrés, et enfin 2 millions de domestiques attachés à la personne.

On peut remarquer le nombre considérable de patrons et titulaires de professions, signe évident de bien-être et d'activité. En effet, ce nombre comprend plus de la moitié de la population active; quant à la famille, elle est numériquement supérieure à la partie active de la population; les domestiques n'en constituent que la dixième partie.

Les comparaisons internationales sont difficiles, sinon impossibles, en matière de dénombrement des professions; il nous suffira de dire que l'Angleterre, la Belgique, l'Allemagne, présentent une population industrielle plus importante, toute proportion gardée, que la France.

II. MOUVEMENT DE LA POPULATION D'APRÈS LES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL.

Les statistiques des différents mouvements de la population sont dressées à l'aide du dépouillement des actes de l'état civil, aussi bien en France qu'à l'étranger. Les résultats de ces statistiques sont aujourd'hui assez concluants pour qu'on puisse dire, d'une façon absolue, ce que les économistes d'il y a cent ans avançaient sans preuves irréfutables, à savoir qu'il y a des lois démographiques. Les phénomènes de la vie humaine se reproduisent à peu près en même nombre et de la même manière, tant que les éléments sociaux restent les mêmes, et ils varient dans des limites restreintes, si les circonstances viennent à changer momentanément.

L'homme se marie, se reproduit et meurt; tels sont les phénomènes les plus essentiels de la vie : nous allons rapidement exposer l'économie générale de chacun de ces phénomènes.

L'homme, une fois né, ne peut échapper à la mort, il y a là deux faits inévitables; le mariage ne constitue pas une obligation de la vie humaine, mais il tient la première place dans la vie sociale, et la reproduction en dehors du mariage est l'exception. Nous traiterons donc tout d'abord du mariage, et subsidiairement du divorce qui a été depuis quelques années introduit dans nos mœurs, et qui est pratiqué depuis longtemps dans certains pays. Nous examinerons ensuite les différentes lois statistiques de la natalité, puis de la mortalité.

a. Mariage. — L'histoire démographique

du mariage est intimement liée dans chaque pays à l'histoire économique de ce pays.

Plusieurs mobiles poussent au mariage, a dit M. Levasseur; le premier est une loi naturelle : l'instinct porte l'homme à la propagation de l'espèce; le second est une loi sociale : dans une société quelque peu civilisée, le sens moral enseigne à l'homme que le mariage est le moyen le plus pratique de fonder une famille.

D'après cette formule, on pourrait penser que chaque génération, arrivée à l'âge nubile, doit entrer tout entière dans le mariage; il n'en est pas ainsi parce que la volonté humaine vient tempérer l'instinct qui pousse au mariage, et comme cette volonté, combinée avec les circonstances, a pour effet de prolonger le célibat plus ou moins longtemps, il s'ensuit qu'il y a des mariages de tout âge, aussi bien pour l'homme que pour la femme. Nous retiendrons tout d'abord qu'il y a un âge où le mariage est plus fréquent, et que cet âge est plus avancé pour l'homme que pour la femme. Il y a des tables de nuptialité comme il y a des tables de mortalité.

Parmi les causes qui empêchent l'homme de se marier dès qu'il est arrivé à l'âge requis, 18 ans pour le sexe masculin, 15 ans pour le sexe féminin, nous citerons, sans parler des causes physiques, comme les infirmités, la faiblesse ou la maladie, d'autres causes d'ordre moral, comme une affection contrariée ou un caractère indépendant qui aime la solitude, d'autres enfin d'ordre social, résultant soit d'une obligation politique, comme le service militaire, soit d'une obligation religieuse, comme la vocation des prêtres et des religieux, soit d'une convenance personnelle ou de famille, qui fait qu'une famille n'aime pas marier les enfants trop jeunes, les dissuadant de s'unir avec des personnes peu aisées, ou qu'un homme ne désire pas fonder une famille avant d'être parvenu à une certaine situation.

Nous pouvons même déclarer, sans trop rencontrer de contradicteurs, que c'est à ces diverses circonstances restrictives que le nombre des mariages doit de diminuer d'une façon inquiétante en France, et comme le nombre des naissances est lié d'une façon absolue à celui des mariages, c'est dans ces mêmes causes qu'il convient de chercher la raison de la diminution de la natalité française déjà si faible. Quelques mots suffiront pour justifier cette proposition.

Sans vouloir, comme l'ont fait quelques savants, à la tête desquels le Dr Bertillon père, faire un crime à un certain nombre de célibataires qui ne se marient pas pour des causes personnelles, intimes et fort respectables, comme les infirmités, les maladies, la faiblesse, ou dans un ordre plus élevé, l'obligation morale de pourvoir à certaines charges de famille; sans vouloir non plus désigner les célibataires à la vindicte publique, ni les charger d'impôts progressifs, comme cela a été proposé avec un grand sérieux, il faut convenir que les dispositions du code civil, qui a aboli le droit d'aînesse et qui partage également les biens du père entre tous les enfants, paraissent ne pas être étrangères à la diminution que l'on constate dans le nombre des mariages depuis une centaine d'années. D'un autre côté, en France, et cette nouvelle cause est à nos yeux infiniment plus grave, le service militaire obligatoire pour tous et l'entretien d'une nombreuse armée permanente, l'obligation dans laquelle se trouve chaque citoyen d'aller accomplir une période de service militaire, quelque courte que soit cette période, ne sont pas sans influencer l'esprit des jeunes gens (surtout si nous parlons de la très grande majorité, c'est-à-dire du paysan), en ce qui concerne le mariage. Non seulement le service militaire retarde le moment du mariage chez le paysan, et l'on sait que l'homme se marie beaucoup plus tôt à la campagne qu'à la ville; mais dans bien des cas le paysan ne revient pas dans ses foyers avec la même disposition d'esprit qu'il avait lorsqu'il les a quittés; quelquefois même, une fois libéré, reste-t-il à la ville où il contracte de nouvelles habitudes, et l'on sait que le citadin, pour une cause ou pour une autre, a moins d'enfants que le rural.

Examinons maintenant les causes, d'ordre social, de la diminution des mariages. La vie moyenne s'est accrue incontestablement; les parents vivent plus longtemps et dès lors leurs héritiers naturels, et ce n'est pas un mal, voient reculer le moment où ils doivent entrer en possession de l'héritage. Combien ne voit-on pas de célibats prolongés sans autre cause apparente que la longévité d'un vieux père ou d'une vieille mère? Autre cause, beaucoup plus commune, ou du moins beaucoup plus connue : les nécessités de la vie augmentent sans cesse; le besoin de luxe s'impose aussi bien à la ville qu'à la campagne; les jeunes gens regardent à deux fois, prévenus par leurs parents ou par leur expérience propre, à contracter un mariage qui leur paraît prématuré, s'ils ne doivent pas y trouver l'aisance qu'ils ont chez eux ou chez leurs parents. Le célibat se prolongeant, les habitudes se créent, habitudes qui éloignent insensiblement du mariage.

Pour résumer ces courtes observations, nous dirons que le mal semble venir des

habitudes citadines, enracinées depuis un siècle dans la bourgeoisie. Grâce aux progrès économiques de la France, la moitié de la France étant devenue bourgeoise parce qu'elle est devenue aisée, les nouvelles habitudes de la nouvelle bourgeoisie ont contribué pour beaucoup à la diminution des mariages, et partant, des naissances.

Pour justifier cette proposition qui pourra paraître nouvelle, nous nous contenterons de remarquer que dans les populations urbaines, le mariage est moins fréquent que dans les campagnes, et que l'élément urbain représente actuellement un tiers de la population totale, alors qu'il constituait à peine un sixième de cette population, il y a cent ans. La proportion des populations enfermées dans les villes ayant doublé, il est naturel, si notre raisonnement est exact, que le nombre des mariages et subsidiairement des naissances ait diminué.

Sous le premier empire, le mariage exemptait du service militaire; aussi voit-on en 1809, alors que la France comptait près de 10 millions d'habitants de moins qu'aujourd'hui, le nombre des mariages arriver à un chiffre presque égal à celui d'une année de notre époque. En 1813, année où cinq levées successives envoyèrent sous les drapeaux 960,000 hommes, le nombre des mariages monta brusquement à 387,000, soit 13 mariages p. 100 habitants, près de deux fois plus qu'aujourd'hui; aussi n'hésitons-nous pas à attribuer à cette recrudescence des mariages la forte natalité qui a été constatée pendant toute la Restauration.

Si la loi du recrutement exemptait le conscrit marié du service actif, en temps de paix, la nuptialité française se relèverait certainement [1].

On compte en moyenne, dans la période actuelle, 280,000 mariages en France, ce qui accuse une proportion à peu près de 7,5 mariages pour 1,000 habitants. Cette proportion moyenne a varié très peu depuis le commencement du siècle, mais elle a une manifeste tendance, comme nous l'avons dit plus haut, à s'abaisser.

Voici quelle est pour les principaux pays la proportion des mariages pour 1,000 habitants, dans la période actuelle : Hongrie, 10 p. 100; Prusse, 8; Autriche, 7,9; Danemark, Angleterre, Italie, 7,8; France, 7,5; Pays-Bas, 7,2; Suisse, Belgique, 7,0; Bavière, Norvège, 6,7; Suède, 6,5; Irlande, 4,5.

D'après cet état, il semblerait que, pour la nuptialité, la France occupe un rang moyen parmi les nations et l'Irlande le dernier rang. Le classement change si l'on rapporte le nombre des mariages à celui des personnes mariables, au lieu de le comparer à la population totale. Si l'Irlande compte peu de mariages pour 1,000 habitants, à cause du grand nombre d'enfants qui s'y trouvent, elle en compte beaucoup eu égard au nombre de ses célibataires adultes. La France en compte, au contraire, peu et vient après la plupart des pays d'Europe pour cette proportion.

On compte actuellement en France, par année, 62 mariages pour 1,000 habitants *mariables*, c'est-à-dire aptes par leur âge à se marier, célibataires ou veufs de moins de 60 ans.

L'âge moyen de l'homme au mariage est, en France, près de 30 ans, et celui de la femme 25 ans; mais cet âge moyen varie suivant la condition, au point de vue de l'état civil des conjoints; l'âge moyen d'un célibataire qui se marie est de 28 ans, lorsqu'il épouse une fille; de 35 ans, s'il épouse une veuve; quant aux filles, elles ont en moyenne 23 ans et demi, tandis que l'âge le plus fréquent pour le mariage des veuves est de 30 ans, lorsqu'elle épouse un garçon, et de 40 ans lorsqu'elle épouse un veuf. Le veuf enfin épouse à 39 ans une fille de 30 ans, et à 45 ans une veuve.

b. Divorce. — Une des réformes sociales les plus importantes qui aient été accomplies à la fin du XIX[e] siècle, en France, est certainement le rétablissement du divorce. La loi qui a rétabli le divorce a été promulguée le 27 juillet 1884; elle était impatiemment attendue, car dès le lendemain, les demandes affluaient devant les tribunaux. Pendant les quatre premiers mois de l'année 1884, on n'en a pas moins compté de 1,657; les chiffres des années suivantes se sont élevés à 4,227 pour 1885, à 2,549 pour 1886, à 3,636 pour 1887 et à 4,708 pour 1888, soit ensemble plus de 17,000. La population parisienne a fourni près du tiers de ces divorces, alors que l'ensemble des campagnes qui comprend les deux tiers de la France n'en a fourni que le quart. Il y a eu, toutes proportions gardées, onze fois moins de divorces dans les campagnes qu'à Paris, et cinq fois moins que dans les villes.

Pour avoir la véritable signification morale de ces chiffres, il convient de comparer le nombre des divorces à celui des couples existants: la proportion a été, en cinq années, de 23 pour 10,000 couples, soit un divorce

1. Il convient de remarquer que de tout temps d'autres nations, notamment les Romains, ont essayé par tous les moyens possibles d'encourager la natalité. Lois *Julia*, loi *Papia et Poppæa*. Ces moyens consistaient en mesures vexatoires contre les familles stériles, en taxes sur les célibataires, *æs uxorium*, en encouragements aux familles nombreuses, toutes mesures restées, au dire de l'histoire, inefficaces.

sur 435 couples. Cette moyenne est très fortement influencée par les 5,208 divorces de la Seine, où la proportion a été de 88 pour 10,000 ménages, soit près de 1 pour 100 ménages.

Les départements qui, après la Seine, se distinguent par une forte proportion de divorces, sont : Seine-et-Oise, 54 pour 10,000 ménages, l'Aube, 52, les Bouches-du-Rhône, 50 ; viennent ensuite l'Eure et la Gironde, de 37 à 38 ; l'Aisne, la Marne, l'Oise, le Rhône, de 33 à 34 ; la Seine-Inférieure, 30 divorces. Quant aux départements qui en ont compté le moins, ce sont : les Côtes-du-Nord, la Lozère, la Savoie, moins de 2 pour 10,000 ménages ; l'Aveyron, le Cantal, la Corrèze et les Basses-Pyrénées, la Vendée, de 2 à 3 seulement.

Comme nous le montrerons plus loin, la fréquence du divorce est bien différente suivant la profession exercée par l'homme divorcé ; c'est surtout dans les professions agricoles que l'on pratique le moins le divorce ; aussi les départements ruraux en comptent-ils très peu.

L'âge moyen au moment du divorce était de quarante-quatre ans et demi pour les hommes et de trente-neuf ans huit mois pour les femmes, en 1885, au lendemain de la mise en vigueur de la loi qui a rétabli le divorce. En 1888, cet âge moyen s'était abaissé à quarante ans huit mois pour les hommes et trente-cinq ans sept mois pour les femmes. Si l'on suppose que l'âge moyen au moment du mariage est resté le même depuis un certain nombre d'années, trente ans pour les hommes et vingt-cinq ans pour les femmes, on peut facilement déduire des chiffres ci-dessus, que la durée moyenne du mariage était de quinze ans la première année de la loi, en 1884 et 1885, et de près de treize ans en 1888. La durée moyenne des unions dissoutes s'est trouvée dans les premières années influencée par le grand nombre de mariages plus anciens qui ont été dissous par suite de la conversion de séparations de corps en divorces.

En effet, sur 100 demandes de divorce accueillies par les tribunaux en 1885, il y en avait 52, soit plus de la moitié, qui avaient pour but la conversion en divorces de séparations antérieures. Actuellement cette proportion est de 30 p. 100.

Si nous considérions les divorces suivant qu'ils ont été prononcés contre le mari ou contre la femme, nous verrions, d'après les comptes de l'administration de la justice, que, sur 100 demandes de divorce, 58 p. 100 ont été faites par les femmes. Le divorce a donc été prononcé contre les maris dans la majorité des cas. Pour ce qui concerne les causes du divorce, nous avons calculé que 75 p. 100 provenaient d'injures, sévices graves, ou excès ; 22 p. 100, d'adultère de l'homme ou de la femme (deux fois et demi plus d'adultères de la femme que du mari[1]), enfin 3 p. 100, de condamnations afflictives ou infamantes.

Près de la moitié des unions dissoutes n'avaient pas d'enfants.

Il est intéressant de connaître la fréquence relative du divorce, suivant la profession de l'homme divorcé.

C'est parmi les cultivateurs que l'on a compté le moins de divorces, soit 25 divorces pour 100,000 personnes exerçant cette profession. Chez les ouvriers et domestiques agricoles, on a constaté 73 divorces pour 100,000 individus, soit trois fois plus que chez leurs patrons ; chez les industriels patrons, 128 pour 100,000 personnes exerçant une industrie, soit cinq fois plus que chez les agriculteurs ; chez les ouvriers d'industrie, 191 divorces, soit huit fois plus ; chez les fonctionnaires, 254 divorces, soit dix fois plus. Les professions dans lesquelles le divorce est le plus fréquent, sont les fonctionnaires, 254 divorces pour 100,000 personnes ; les commerçants, 294 divorces ; les employés de commerce et d'industrie, 366 divorces ; enfin, dans les professions libérales, on n'a pas compté moins de 433 divorces pour 100,000 personnes, soit dix-sept fois plus que chez les agriculteurs.

Nous devons rappeler, à titre de comparaison, que la proportion moyenne des divorces pour l'ensemble de la population est de 230 pour 100,000 ménages. Les différences professionnelles expliquent donc, dans une très large mesure, les différences régionales qui viennent d'être signalées en France.

Il est difficile de faire pour le divorce des comparaisons internationales, car les législations qui régissent la matière ne sont pas comparables ; néanmoins, pour nous en tenir aux chiffres bruts constatés par les statistiques officielles, et en comptant en même temps les séparations de corps, nous voyons que la France a eu, année 1886, 6,211 divorces et séparations, l'empire d'Allemagne 6,078, la Russie 1,600, la Suisse 899, la Hongrie 862, l'Autriche 700, le Royaume-Uni 475, les Pays-Bas 418, la Belgique 354, la Suède 226.

La France tient donc le premier rang en Europe pour le divorce et la séparation de corps. Mais sur ce terrain elle est dépassée

1. Il ne faudrait pas cependant tirer de cette proportion des [illegible] sur la moralité respective [illegible] des époux en général ; on sait que l'adultère du mari et celui de la femme ne sont pas tous deux [illegible] façon par le législateur.

de beaucoup par les États-Unis, qui en vingt ans ont enregistré 328,000 divorces et 25,535 dans la seule année 1886. On compte annuellement un divorce sur 481 ménages aux États-Unis, tandis qu'en France on en compte un sur 1,850 ménages.

c. Naissances. — Il n'est malheureusement que trop vrai que le nombre des enfants diminue de plus en plus en France. Certains économistes, surtout depuis quelques années, n'ont cessé d'interroger avec anxiété les tableaux officiels relatifs à la statistique des naissances, ils ont toujours constaté un affaiblissement lent, mais continu dans le nombre des naissances. Pour ne citer que les chiffres les plus récents, nous donnons un aperçu de la marche des naissances en France pendant la dernière période écoulée : en 1884 il y a eu 937,758 naissances; en 1885, 924,558; en 1886, 912,838; en 1887, 899,333; en 1888, 882,639. Jamais, si ce n'est en 1871, après la guerre franco-allemande, le nombre des naissances n'a été aussi faible, et cette diminution ne semble pas s'arrêter, si l'on en juge d'après les chiffres suivants, qui montrent le mouvement constamment décroissant de naissances depuis cinq années : 13,200 de moins en 1885, 11,720 de moins en 1886, 13,505 de moins en 1887, et 16,794 de moins en 1888, ces différences portant sur les chiffres successifs de chaque année.

Il est intéressant de comparer aux chiffres qui viennent d'être exposés ceux qui ressortent des statistiques officielles des principaux pays pendant les dernières périodes de vingt années. La Hongrie compte annuellement 43 naissances pour 1,000 habitants, la Bavière, 39,5, l'Empire allemand, 39, la Prusse, 38,8, l'Autriche, 38,4, l'Italie, 36,8, l'Angleterre, 35,1, l'Ecosse, 34,7, la Belgique, 31,5, le Danemark, 31,3, la Norvège, 30,8, la Suède, la Suisse, 30,2, l'Irlande, 26,4, et enfin la France, 2[illegible].

On ne peut lire cette énumération sans être frappé de la situation désavantageuse qu'y occupe notre pays. S'il était prouvé, d'après les principes préconisés par Malthus, que le peuple se reproduit en raison inverse de son aisance, nous ne pourrions que nous en flatter, au point de vue de la richesse nationale; s'il était prouvé que l'aisance amène la stérilité, la France serait la première des nations pour le bien-être de ses habitants. Quoi qu'il en soit, il est indiscutable que la France est au dernier rang pour la natalité, et depuis qu'il y a des statistiques exactes, elle a toujours été au dernier rang. Il ne faut pas croire que l'Irlande soit comparable à la France pour la natalité : s'il y a peu de naissances pour 1,000 habitants dans ce dernier pays, c'est qu'une grande partie des habitants sont des enfants; si l'on calcule le nombre d'enfants par mariage en Irlande, on trouve que c'est ce pays qui occupe au contraire le premier rang pour la fécondité.

Voici, pour la période actuelle, le nombre moyen de naissances par mariage dans quelques pays. En Irlande, on compte 4,8 naissances par mariage; en Grèce et en Russie, 4,7 naissances; en Italie et en Espagne, 4,5; en Wurtemberg et en Écosse, 4,4; en Hongrie et en Norvège, 4,3; en Prusse et en Hollande, 4,1; en Autriche, 3,97; en Belgique, 3,95; en Angleterre, 3,93; en Saxe, 3,85; en Danemark, 3,74; en Bavière, 3,35, et enfin en France, 3 naissances par mariage. Ajoutons que cette moyenne, déjà si basse, tend encore à baisser.

Nous venons de voir dans quelles conditions défavorables se trouve la France au point de vue de la natalité; nous avons le regret de constater aussi que, sans l'appoint des naissances naturelles, la population diminuerait par suite de l'excédent des décès sur les naissances. Le nombre des naissances illégitimes est de 74,000 à peu près tous les ans, et tend plutôt à augmenter, tandis que la diminution des naissances porte exclusivement sur les naissances légitimes.

La proportion des naissances naturelles était en France de 6 à 7 pour 100 du total des naissances au commencement du siècle; après avoir rapidement augmenté jusqu'en 1825, cette proportion s'est maintenue, à quelques variations près, depuis cette époque jusqu'en 1850, à 7,27 p. 100; de 1850 à 1861, à 7,40 et enfin de 1861 à 1869 à 7,58 p. 100. Après avoir passé par un minimum (6,96) en 1876, cette proportion ne fait que s'accroître, elle dépasse 8 p. 100 aujourd'hui.

A l'étranger on compte actuellement : en Bavière, 15 naissances illégitimes sur 100 naissances; 13 en Autriche; 11 en Danemark; 10 en Suède; 8,5 en Norvège; 7,5 en Prusse et en Hongrie; 7 en Belgique et en Italie; 5 en Angleterre; 4,5 en Suisse; 3,5 dans les Pays-Bas.

On ne saurait dire que le nombre des enfants naturels soit un critérium bien certain de la moralité des peuples. La législation a souvent, en pareille matière, une influence considérable. En Bavière, jusqu'en 1868, la municipalité pouvait interdire le mariage aux salariés; on comptait alors dans ce pays de 20 à 25 enfants naturels sur 100 naissances : la législation étant devenue plus libérale, la proportion des naissances naturelles a notablement diminué, moins de 14 p. 100 depuis 1873.

Sur quatre enfants naturels, un en moyenne est légitimé par le mariage des parents.

d. Décès. — Le nombre des décès, en temps normal, se maintient, pour chaque pays, à une constance remarquable, avec une légère tendance à la baisse. Si l'on examine de près la succession des années pour la France, on voit que, sauf quelques années exceptionnellement calamiteuses, le nombre des décès oscille entre 830,000 et 8[illegible]0,000; ce chiffre s'est trouvé aggravé de moitié en 1871 (1,271,000 décès). Si les décès semblent diminuer en France, nous sommes obligé de reconnaître que ce n'est pas entièrement aux progrès de l'hygiène que nous le devons, mais malheureusement à la diminution progressive des naissances; il est certain que la décroissance de la natalité entraîne la décroissance des décès d'enfants du premier âge, qui figurent pour 15 à 16 p. 100 dans le total général des décès.

Au commencement de ce siècle, on comptait annuellement en France 26 décès sur 1,000 habitants de tout âge; cette proportion s'est amendée: elle est devenue 25 p. 1,000, vers 1830, 24 p. 1,000, vers 1850, 23 p. 1,000 vers 1875; elle est actuellement de 22 p. 1,000. En 1870 et 1871, on a compté respectivement en France 28 et 35 décès pour 1,000 habitants, ce sont les deux chiffres les plus élevés de la période actuelle.

Voici quel est le chiffre de la mortalité pour quelques pays européens (période actuelle), par ordre décroissant :

Hongrie....	[illegible] décès	pour 1,000	habitants.
Autriche ...	30	—	—
Bavière . ..	[illegible]	—	—
Italie..... . .	[illegible]	—	
Prusse. . ..	[illegible]		
Belgique... .	24		—
Pays-Bas . ..	20,6		—
Suisse..... .	[illegible]	—	—
France ...	20,1	—	—
Angleterre .	19,6	—	—
Danemark . .	19,3		—
Irlande	18,2	—	
Suède.	18,3		
Norvège.....	17,1		

Ce tableau, rapproché des chiffres que nous avons donnés plus haut pour la natalité, semblerait confirmer ce fait, que plus il y a de naissances, plus il y a, en général, de décès. Néanmoins, on voit que si la France figure au dernier rang pour la natalité, il y a beaucoup de pays qui sont affectés d'une mortalité moins considérable. C'est en général dans les pays du nord de l'Europe que la mortalité est le plus faible.

Les lois protectrices de l'enfance donnent un très grand intérêt aux recherches relatives à la mortalité du premier âge. A notre avis, c'est là que doit surtout se porter l'effort de l'hygiéniste et du législateur (V. Enfance). En France, on ne se plaint plus de l'accroissement de la population, comme quelques économistes faisaient au commencement du siècle. On propose aujourd'hui des mesures pour augmenter la natalité; or, augmenter le nombre des conceptions paraît bien difficile; on peut au contraire atténuer la mortalité des enfants.

Il meurt tous les ans, en France, 150,000 enfants de moins d'un an, soit près de 16 p. 100 des naissances : c'est ce nombre qu'il s'agirait de diminuer. Si nous examinons comment cette moyenne se décompose entre tous les départements, nous remarquons en effet que dans certaines régions, comme la Creuse, les Landes, la Haute-Vienne, et une partie du Massif central, où les mères allaitent toutes leurs enfants, et où l'allaitement au biberon est l'exception, la mortalité du premier âge est très faible, à peu près 10 p. 100 du nombre des naissances annuelles. En Normandie, dans l'Eure-et-Loir, dans l'Yonne, la Nièvre, dans les départements de l'Ardèche, la Drôme, dans les Hautes et les Basses-Alpes, le Vaucluse, la mortalité des enfants du premier âge varie de 20 à 25 p. 100. C'est là que s'exerce l'industrie des nourrices et souvent des nourrices sèches. Et si l'on considérait la condition de ces enfants, du point de vue de l'état civil, on verrait que la mortalité des enfants illégitimes est deux et quelquefois trois fois plus élevée que celle des enfants légitimes, qui sont l'objet de beaucoup plus de soins.

C'est donc vers la diminution des naissances naturelles, l'hygiène de l'enfance, et vers l'encouragement de l'allaitement maternel, que doit tendre le législateur, s'il veut diminuer la mortalité générale.

Les peuples étrangers sont-ils plus favorisés que la France, sous le rapport de la mortalité du premier âge? D'après les dernières statistiques, officielles, il se produit en Norvège 10 décès pour 100 naissances; en Écosse, 12 p. 100; en Suède, 13 p. 100. C'est dans ces trois pays que l'on compte le moins de décès de ce genre. Puis viennent, par ordre de mortalité croissante : le Danemark, 14 décès pour 100 naissances; la Belgique, 15 p. 100; l'Angleterre, 16 p. 100; la Suisse, 19 p. 100; les Pays-Bas, 20 p. 100. Les pays les moins privilégiés sous ce rapport sont enfin : la Prusse, 21 décès du premier âge pour 100 naissances; l'Italie et l'Autriche, 25; la Bavière et le Wurtemberg, en comptent 30 et plus. Comme c'est parmi les enfants illégitimes que l'on constate le plus de décès du premier âge, il est naturel de

voir les pays qui comptent le plus de naissances illégitimes, figurer en même temps au premier rang pour le nombre des décès du premier âge.

Pour clore ces rapides observations sur la mortalité infantile, il convient de faire remarquer que les deux sexes ne sont pas frappés d'une manière identique. La mortalité des garçons l'emporte constamment sur celle des filles, dans la proportion de 118 à 100.

La mort ne frappe pas non plus d'une façon uniforme pendant les douze mois de l'année les enfants du premier âge. C'est, sous nos latitudes, en juillet, août, et septembre, que la mortalité de ces enfants est la plus forte, à cause de la diarrhée enfantile ou athrepsie qui en enlève un grand nombre. C'est en décembre qu'il en meurt le moins.

Les vieillards meurent au contraire en beaucoup plus grand nombre pendant l'hiver; le mois de janvier frappe moitié plus de vieillards que le mois de juillet. Ce sont là des lois que l'on vérifie dans tous les pays (de notre hémisphère bien entendu).

En dehors même de l'enfance, la question de l'âge, en matière de décès, est intéressante à étudier, et c'est dans cette étude que les lois démographiques ont le plus de fixité.

Si nous classons par âge les décès qui se sont produits depuis trente-cinq années, et si nous réduisons à 1000 leur nombre, nous pouvons voir qu'il y en a, en France, près de 190 de 0 à 1 an; 107 de 1 à 5 ans; 30 de 5 à 10 ans; 18 de 10 à 15 ans. C'est à l'adolescence que l'on meurt le moins. Passé 20 ans, une crise momentanée s'observe chez les hommes et a pour effet d'augmenter la mortalité, d'une part à cause d'un certain nombre de jeunes hommes délicats ou phtisiques qui meurent à cet âge, et aussi, d'autre part à cause du séjour de centaines de mille hommes dans les casernes où la mortalité est plus forte que dans les familles. Après 30 ans, le nombre des décès augmente graduellement jusqu'à 75 ans, pour diminuer jusqu'à 100 ans et plus.

Un statisticien allemand a donné à cette loi de mortalité une forme pittoresque. Il compare les êtres humains à des boules qu'un joueur lance vers un but: ce but est la 75e année et la plupart des boules viennent tomber à proximité de ce point central, soit en deçà, soit au delà. Mais le joueur laisse aussi s'échapper de ses mains un certain nombre de boules qui dès lors tombent à ses pieds, s'éloignant à peine de leur point de départ. Ce sont tous les enfants qui meurent au berceau ou dans un âge tendre [1].

1. A. de Foville, *la France économique*, 188[illegible].

Quelques démographes, à la suite de Bertillon père, ont donné le nom de dîme mortuaire, à la table de mortalité brute par âge, telle que nous venons de l'exposer. On vient de voir comment se partage entre les différents âges cette dîme mortuaire. Elle varie suivant l'intensité de la mortalité de chaque âge, dans les populations urbaines ou rurales, ainsi que dans les différents pays. Plus il y a d'enfants dans une population, plus les premiers groupes de décès sont nombreux; dans une région qui possède peu d'enfants, et beaucoup de vieillards, c'est vers 75 ans et 80 ans que l'on voit se produire le plus de décès.

Chaque département, en France, sous ce rapport, a également son économie particulière, qui a pour effet de donner un *âge moyen des décédés* différent. De même, d'une époque à l'autre, la mortalité d'une même région est susceptible de se modifier notablement. En France, on a constaté avec satisfaction que la vie moyenne a augmenté. La vie moyenne qui n'est autre chose, en définitive, que l'âge moyen des décédés, est le nombre d'années que chacun aurait à vivre si l'on partageait également, entre tous, le nombre des années vécues par les uns et par les autres. Mais plus il y a d'enfants dans une population, plus l'expression de la vie moyenne s'en trouve affaiblie.

C'est ainsi que, dans les départements de la Corse et du Finistère, la vie moyenne semble être de 28 années seulement, à cause du grand nombre d'enfants qui y naissent et qui y meurent. Les départements dans lesquels la vie moyenne est la plus longue sont les départements gascons (le Gers, 51 ans pour les deux sexes réunis, 51 ans 9 mois pour le sexe féminin et 50 ans 4 mois pour le sexe masculin, le Lot-et-Garonne, 50 ans pour les deux sexes), avec l'Aube et l'Eure, qui présentent à peu près les mêmes chiffres. En général, il y a de 3 à 4 ans de différence en faveur de la vie moyenne de la femme. Cette différence est plus grande dans les départements qui sont situés le long de l'Océan. Dans le Gard, au contraire, et dans les Basses-Alpes, la vie moyenne de l'homme l'emporte quelque peu sur celle de la femme.

Les calculs relatifs à la période actuelle font ressortir la vie moyenne des nouveau-nés à 40 ans 1/10 pour les garçons, à 43 1/2 pour les filles. A partir de 25 ans, la vie moyenne est encore de 37 ans pour les hommes, de 39 ans pour les femmes. Lorsqu'on arrive à 50 ans, la vie moyenne tombe à 20 ans pour l'homme, à 21 ans 1/2 pour la femme.

Comme nous l'avons dit plus haut, la vie moyenne est en progrès dans les pays civilisés[1]. Aux personnes de 40 ans, par exemple, certaines dispositions des lois romaines, le droit romain, semblaient promettre 20 années d'existence : leur vie moyenne monte à 23 ans, d'après Duvillard dix-huitième siècle ; à 27 ans, d'après Demonferrand 1817-1832 et à 28 ans actuellement, d'après les derniers calculs de la Statistique générale de France. Au même âge, la vie moyenne est de 27 ans pour les Anglais, de 24 ans pour les Prussiens, de 29 pour les Norvégiens.

En comparant, terme à terme, le nombre de décès d'un âge, pendant une assez longue période, au nombre de vivants du même âge, on construit une table de mortalité. Sur 100 vivants de chaque âge, on a compté, pendant la période 1882-1885 ; 19 décès de 0 à 1 an ; 2,9 de 1 à 5 ans ; 0,67 de 5 à 10 ans ; 0,43 de 10 à 15 ans ; 0,61 de 15 à 20 ans ; 0,79 de 20 à 25 ans ; 0,9[illegible] de 25 à 30 ans ; 0,99 de 30 à 35 ans ; 1,04 de 35 à 40 ans ; 1,21 de 40 à 45 ans ; 1,36 de 45 à 50 ans ; 1,73 de 50 à 55 ans ; 2,24 de 55 à 60. La mortalité s'aggrave de plus en plus à partir de cet âge : 3,29 de 60 à 65 ans ; 4,72 de 65 à 70 ans ; 7,33 de 70 à 75 ans ; 10,39 de 75 à 80 ans ; 15,61 de 80 à 85 ans ; 19,10 de 85 à 90 ans ; 21,00 de 90 à 95 ans.

Telle est la série des coefficients de mortalité à chaque âge. Pour les calculs d'assurances, pensions viagères (V. POLICES), etc., on donne à la table de mortalité une forme plus commode, en construisant des *tables de survie*, qu'on nomme quelquefois, improprement, *tables de mortalité*. Ces tables prennent par exemple au moment de leur naissance, 1000 ou 100,000 personnes, et indiquent le nombre de survivants, au bout d'un an, deux ans, de dix ans, de cinquante ans, etc.

La méthode de construction de cette table de survie est double : le Bureau de la Statistique générale de France, a construit une table de survie, se fondant sur les 29 millions 1/2 de décès qui se sont produits dans notre pays, pendant les 33 dernières années et sur les effectifs moyens de la population de chaque âge, calculée d'après la série des neuf derniers dénombrements. A la même date, la Caisse des Dépôts et Consignations, chargée du service des rentes viagères pour la vieillesse, a, sous la direction d'un habile actuaire, M. Fontaine, construit d'après 237000 têtes, mais par la méthode directe, c'est-à-dire par un classement de fiches, corrigé par des calculs d'interpolations, une table de survie qui doit également faire foi, bien qu'elle repose sur des têtes choisies, tandis que le Bureau de la Statistique générale de la France a opéré sur les décès du pays entier.

Sur 1000 garçons et 1000 filles, qui naissent, voici ce qu'il en reste à chaque âge :

		garçons.	filles.
Au bout de 1 an		401	[illegible]
—	5 ans..	[illegible]	372
—	10 — ...	[illegible]	[illegible]
—	20 — ...	[illegible]	[illegible]
—	30 — ...	301	[illegible]
—	40 —	[illegible]	[illegible]
—	50 —	[illegible]	[illegible]
—	60 —	[illegible]	[illegible]
—	70 —	[illegible]	146
—	80 —	[illegible]	56
—	90 —	[illegible]	7

A chaque âge, l'avantage reste au sexe féminin.

Nous ne pouvons donner ici les différents détails de construction des tables, ainsi que la discussion, au point de vue économique, des résultats obtenus, tant pour les tables françaises de mortalité, que pour les tables qui s'appliquent aux autres pays. Disons seulement que les vieilles tables françaises de Deparcieux, de Duvillard semblent devoir être, dès maintenant, abandonnées. Les données de la table de la caisse nationale des retraites s'écartent considérablement de celles que fournit la table de Duvillard ; dans toutes ses parties, la mortalité est inférieure à celle de Deparcieux ; elle se rapproche au contraire beaucoup des résultats de la table dressée en 1879 par les compagnies anglaises d'assurance.

Un décret en date du 21 décembre 1887 a substitué la table dont il s'agit à celle de Deparcieux, à partir du 1er janvier 1888, pour les opérations de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Telles sont les différentes observations que peut suggérer l'examen des lois de la population. Les documents sont aujourd'hui assez nombreux, et d'une exactitude assez précise, pour qu'on puisse dès maintenant associer les études démographiques à l'examen des différents phénomènes économiques et sociaux. M. Levasseur a dit que la statistique était le préparateur de l'économie politique. Cette définition est vraie surtout lorsqu'on s'occupe de population.

Bibliographie.

I. DOCUMENTS ET OUVRAGES GÉNÉRAUX [illegible] — [illegible] *[illegible]* Paris, Guillaumin [illegible] *Collection des Économistes.* [illegible] *[illegible] France*, 1697. Guillaumin. — [illegible] *[illegible]*, 1727, 3 vol. in-fol. [illegible] *[illegible] de la France*, [illegible] vol. in-fol., [illegible] — MESSANCE, *Recherches sur la population de [illegible]* [illegible]

1. A. de Foville, *loc. cit.*

[illegible] et dans ses rapports avec le prix du blé en France et en Angleterre, 1 vol. gr. in-4, 1768. — NECKER, *Traité de l'administration des finances* 1785. — MOHEAU, *Recherches et considérations sur la population de la France*, in-8, 1778. — POMMELLES (Chevalier des), *Recherches statistiques sur la population de la France*, in-4, 1789. — YOUNG (Arthur), *Voyage en France*, 1781-1790, 2 vol. in-8, Guillaumin. — DUVILLARD, *Analyse et tableaux de l'influence de la petite vérole à chaque âge et de celle de la vaccine sur la population et sur la longévité avant la Révolution*. Paris, in-4, 1806. — Dr VILLERMÉ, nombreux opuscules et mémoires démographiques qui se trouvent pour la plupart insérés dans les *Annales de l'Acad. [illegible] Mémoires de l'Académie des sciences morales et politiques*, dans le *Journal des économistes*, le *Dictionnaire de médecine*, de 1830 à 1850. — BENOISTON DE CHATEAUNEUF, *Notes sur la statistique de la France*, 183[illegible]. — PEUCHET et CHANLAIRE, *Description statistique de la France*, in-4, 1809. — *Statistique élémentaire de la France*, in-8. — DUFAU, *Traité de statistique*. Paris, 1840, 1 vol. in-8. — SCHNITZLER, *Statistique générale de la France [illegible]*, 4 vol. in-8, 1846. — MOREAU DE JONNÈS, *Éléments de statistique, principes généraux de cette science*, etc. gr. in-12, 1856, Guillaumin. — GUILLARD (Ach.), *Éléments de statistique humaine ou démographie comparée*. Paris, 1855, Guillaumin. — A. LEGOYT, *La population de la France*, gr. in-8, 1843, Guillaumin. — *La France et l'étranger, étude de statistique comparée*. Strasbourg, Berger-Levrault, 1865, gr. in-8. — Dr A. BERTILLON, *Démographie figurée de la France : Mortalité*, [illegible] cartes in-fol. Paris, 1874, Masson. — Article FRANCE, DÉMOGRAPHIE dans le *Dictionnaire encyclopédique des sciences médicales*, 1879. Articles MARIAGE, NATALITÉ, MORTALITÉ, même dictionnaire. — BLOCK (Maurice), *Statistique de la France comparée*, 2 vol. in-8, Guillaumin. — E. LEVASSEUR, *Superficie et population des principaux pays de la terre*. Rome, Botta, 1888. — *La population française. Histoire de la population avant 1789 et démographie de la France comparée à celle des autres nations au XIXe siècle*, 2 vol. in-8. Paris, Arthur Rousseau, 1889-1890. — CHEYSSON, *Le recensement de 1886*, in-8, Berger-Levrault, 1887. — LOUA, *Les grands faits économiques et sociaux*, 3 vol. 1875-84, in-8. Berger-Levrault. — TURQUAN, *Densité de la population en France*, in-8 Berger-Levrault et carte au $\frac{1}{[illegible]}$, Ch. Bayle, Paris, 1887. — *Comptes rendus* du Congrès international d'hygiène et de démographie, tenu à Paris en 1889, gr. in-8°, Masson, 1890.

II. DOCUMENTS OFFICIELS. — *Statistique générale de la France*, publication, in-4 depuis 1835, 73 volumes parus en 1890. — *Dénombrements de* 1872, de 1876, de 1881, in-8 imp. nationale. — Dénombrement de 1886, Berger-Levrault. — *Album statistique de la population française*. Berger-Levrault, 1889, 88 cartes en couleurs. *Annuaire statistique de la France* commencé en 1878, 13 volumes parus en 1890, Berger-Levrault.

III. PRINCIPAUX DOCUMENTS ÉTRANGERS. — Les documents étrangers principaux à consulter sont : SÜSSMILCH, *Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts aus der Geburt, dem Tode und der Fortpflanzung desselben erwiesen*, 1741, 2e édit. en 1775, revue par Baumann. — WILLIAM FARR, *Vital statistics, réunion des principaux travaux* de Farr. London, 1885. — QUETELET, *Essai sur la physique sociale*. Bruxelles et Paris 1848. — BODIO, *Statistique des dénombrements de la population du royaume d'Italie et du mouvement de la population*, ouvrages contenant de nombreux travaux de démographie internationale. — KNAPP, ENGEL, LEXIS, VON MAYR, BECKER, en Allemagne (nombreux ouvrages de *Démographie comparée*). — Citons encore les travaux de Berg en Suède (*État de la population statistique internationale*, 1873-1876), de Kiœr en Norvège, etc.

V. TURQUAN.

DEPARCIEUX (Antoine). Né à Cessoux, près de Nîmes, le 18 octobre 1703, mort à Paris le 27 septembre 1768. Fils d'un pauvre laboureur, il fut placé par une riche voisine au collège de Lyon, où il fit d'étonnants et rapides progrès dans les sciences exactes ; il vint à Paris et y reçut les leçons et les conseils de Montcarville, gagnant sa vie à faire des cadrans solaires et des méridiennes ; son talent et son adresse lui valurent quelque aisance et lui permirent de suivre ses goûts scientifiques. Tous ses travaux eurent pour but l'application de la science aux objets utiles : il inventa la presse pour les tabacs, les pompes à élévation et esquissa ou traça de nombreux projets dont la plupart ont été repris et complétés par d'autres. Mais c'est surtout comme auteur de calculs sur les probabilités appliqués à la durée de la vie humaine qu'il a été et est encore connu ; ces calculs ont longtemps été la base des contrats d'assurances sur la vie, quelque forme qu'ils revêtent (V. POLICES).

Ses écrits sont peu nombreux, vu le soin qu'il y apportait ; ils lui valurent le titre de membre de toutes les académies d'Europe et le titre de censeur royal, dont le bénéfice le plus clair était un logement au Louvre. Voltaire, qui l'appelle « de Parcieux », l'a désigné dans *Candide* sous le nom de l'« honnête citoyen ». Son principal ouvrage a pour titre : *Essai sur les probabilités de la durée de la vie humaine*, 1746, in-4 ; les *Tables*, application de cet *Essai*, ont été longtemps en usage. C'est depuis quelques années seulement qu'on les a délaissées pour d'autres plus perfectionnées.

DÉPOPULATION. (ÉCONOMIE RURALE.)

SOMMAIRE

1. Position de la question. — Questions subsidiaires.

Étudier économiquement des phénomènes de dépopulation serait probablement impossible ; car il est à peu près certain que la race humaine ne fait que s'accroître incessamment. Aux temps de la puissance des républiques grecques et de Rome, ces pays ont pu, suivant toute vraisemblance, être plus peuplés qu'ils ne l'ont été plus tard et qu'ils ne le sont encore aujourd'hui. Dans d'autres régions dont l'histoire est plus ou moins fixée, telles que la Perse, les empires orientaux de l'Asie centrale, la Babylonie ou l'Égypte, la population a pu diminuer dans des proportions considérables : mais ces dépeuplements se résument presque tous

en exodes, en migrations ou en émigrations, c'est-à-dire en déplacements. Nous n'entendons pas affirmer toutefois que les guerres, les famines, les épidémies, ou même la simple diminution de la vitalité de certaines races n'aient pas, à de certaines époques, provoqué des phénomènes locaux de réelle dépopulation : c'est là une question du domaine de l'histoire de la civilisation dont le développement nous entrainerait fort loin. Ce qu'il importe de retenir, c'est cette loi générale que, avec le progrès de la civilisation et de la production, la population peut augmenter, et qu'elle augmente en effet. Notre époque, qui est précisément celle où la production paraît se développer avec une rapidité absolument inconnue dans les temps antérieurs, est aussi celle où la population humaine paraît s'accroître le plus rapidement. Au dix-huitième siècle cependant, la plupart des économistes et des philosophes croyaient encore à une diminution constante du chiffre de la population humaine. Montesquieu lui-même revient avec insistance sur ce thème qu'il considère comme une sorte de loi historique.

Donc, l'étude des phénomènes de dépopulation se réduit dans notre siècle plus que dans tout autre[1], à celle de phénomènes locaux, ou mieux à l'étude de certaines modifications dans la répartition des populations. La plus importante et la plus saillante de toutes est ce mouvement particulier qui est généralement désigné sous le nom de *dépopulation des campagnes*, et qui se traduit par une concentration chaque jour plus grande de la population dans les villes.

Disons, tout de suite, que la dépopulation de l'Irlande n'est en réalité, par la nature des causes spéciales qui l'ont provoquée, qu'une autre manifestation de ce même phénomène.

La dépopulation des campagnes est le simple effet d'une loi organique de la société ; elle soulève directement divers problèmes économiques qui seraient véritablement alarmants pour l'avenir de l'industrie agricole, si elle avait toutes les conséquences que de trop fervents amis des champs lui attribuent : la main-d'œuvre agricole ne doit-elle pas bientôt faire défaut? Ou, ce qui n'est qu'un autre aspect de la question : la hausse des salaires ruraux ne menace-t-elle pas de rendre impossible dans un temps plus ou moins éloigné l'exploitation fructueuse du sol? Ce déplacement de la population rurale, lorsqu'il prend la forme moderne de l'émigration, lorsqu'il se traduit en défrichements de terres nouvelles, ne menace-t-il pas de rendre plus difficile encore, par une aggravation de la concurrence, les conditions de l'agriculture dans les pays délaissés par les émigrants qui ne pouvaient y vivre? Et enfin, lorsqu'il se traduit par un afflux dans les villes, quelle en est l'influence sur les conditions générales de la vie des populations urbaines? Toutes ces questions ont évidemment entre elles, une connexité très étroite et il est bien difficile d'y répondre séparément.

2. La dépopulation des campagnes en France.

Dès le XVI[e] siècle, Guy Coquille et d'autres, avant lui, avaient constaté ce phénomène de la dépopulation des campagnes au profit des villes. Mais si l'on se reporte au siècle dernier seulement, à l'époque où l'on commençait à s'enquérir méthodiquement, soit par l'observation, soit par par des statistiques approximatives, des mouvements de la population, on trouve que ce phénomène de la dépopulation des campagnes faisait déjà l'objet des préoccupations publiques. Le *Comité de l'administration de l'agriculture* adjoint au contrôle général des finances en 1785 eut à s'en occuper, à propos d'un mémoire qui lui fut adressé par le sieur Mongeot sur *le trop grand nombre de journaliers à Paris qu'il conviendrait de faire refluer sur les campagnes*. Le comité ne se montra pas trop défavorable à cette immigration : son rapporteur affirma qu'il n'y avait pas de journalier à Paris qui ne fût utile ; qu'il s'établissait nécessairement dans les salaires un niveau qui ne permettait pas qu'il y eût dans la capitale plus de gagne-deniers que le besoin ne l'exigeait ; qu'on ne pourrait pas en éloigner les gagne-deniers sans y renchérir la main-d'œuvre, et que ce renchérissement même deviendrait un appât qui en attirerait de nouveaux. Le Comité, après discussion, conclut qu'il fallait seulement écarter de la ville les vagabonds et les gens sans aveu, en les envoyant à l'armée ou dans la marine, mais qu'il serait dangereux de pousser plus loin la surveillance, « les choses n'allant jamais mieux que quand on s'en mêlait peu ».

Dans ses voyages, Arthur Young trouve que la France est trop peuplée et qu'elle serait plus puissante et infiniment plus prospère avec 5 millions d'habitants de moins. Les campagnes de France restent trop peuplées, on n'émigre pas assez vers les villes... Il est d'observation générale et sans doute fondé sur des lois certaines que, dans les pays [illegible]

1. Nous renvoyons ici à l'article DÉMOGRAPHIE pour étudier en eux-mêmes les mouvements arithmétiques de population [illegible] internationaux, qui ne rentrent pas dans le cadre de cet article.

rissants, la moitié des habitants vit à la ville, témoins la Hollande et l'Angleterre. De là, pour lui, les habitudes routinières et le peu de progrès de l'agriculture française.

En 1823, Mac-Culloch, étudiant la situation de la population en présence de l'extrême morcellement de la propriété dans notre pays, écrivait : « Dans un demi-siècle, la France sera devenue la plus grande nichée de pauvres de l'Europe et partagera avec l'Irlande l'honneur de fournir à tous les pays du monde des domestiques et des prolétaires vivant au jour le jour. » On sait combien était fausse cette prédiction. L'excédent de population rurale que l'on constatait si souvent s'est dissous pour ainsi dire, sans secousses, sans crise d'aucune sorte, et ce sont aujourd'hui des plaintes exactement inverses que l'on a à relever.

Tout d'abord, il y a lieu de se demander quelle est la véritable importance de la dépopulation des campagnes en France. Et il n'y a d'autre moyen de s'en rendre compte que de se livrer à une étude des mouvements statistiques de la population rurale. Les statisques officielles que l'on peut consulter sur ce point à partir de 1846, considèrent comme population rurale celle qui est comprise dans les communes de moins de 2,000 habitants agglomérés. En 1846, la population rurale de la France s'élevait à 26,750,000 habitants, soit 75,58 p. 100 de la population totale; le recensement de 1886 accusait, quarante ans après, une population rurale de 24,452,395 soit 63,97 p. 100 de la population totale. Si la dimininution relative est assez sensible, la diminution absolue se réduit à peu de chose en tenant compte de la perte de l'Alsace-Lorraine.

Et cette diminution n'existe probablement pas en réalité, car un grand nombre de communes ont pu arriver dans cet intervalle à un chiffre de 2,000 habitants, ce qui les a fait verser en bloc dans la population urbaine.

Mais, dans les dénombrements qui se font régulièrement depuis le commencement de ce siècle, la *population rurale* ne répond qu'à une classification exclusivement administrative et nullement à la population qui vit de l'agriculture. Les recensements par professions qui se font depuis 1861 sont plus intéressants. En 1866, la population recensée dans les professions agricoles formait 51,5 p. 100 de la population totale; elle s'élevait à 51,3 en 1872, à 51,4 en 1876, à 48,4 en 1887 et à 47,8 p. 100 en 1886, soit en chiffres absolus 19,873,493 en 1861, 19,598,115 en 1866, 18,513,315 en 1872 et 17,698,402 en 1886 (V. DÉMOGRAPHIE). La diminution paraît donc bien réelle; elle est d'ailleurs prouvée par les recensements périodiques. Des départements exclusivement ruraux, où ne se trouvent pas de villes importantes, tels que l'Ariège, la Haute-Saône, les Basses-Alpes, les Hautes-Alpes, l'Eure, le Calvados, la Manche, l'Orne, le Var ont vu leur population décroître sensiblement depuis 1851.

Mais les chiffres globaux de la population agricole du pays sont encore insuffisamment expressifs, on peut les préciser davantage. Si l'on se reporte aux enquêtes agricoles de 1862 et de 1882, qui ont relevé le nombre des travailleurs agricoles, on trouve 7,363,065 ouvriers des champs ou chefs d'exploitation en 1862 (pour 89 départements) contre 6,913,504 en 1882 (pour 86 départements), soit 13,54 p. 100 de la population totale en 1862, et seulement 13,08 p. 100 en 1882. La perte en vingt ans n'est pas considérable, elle n'est cependant pas négligeable; mais elle s'accuse davantage si, avec le commentateur de l'enquête de 1882, on fait séparément le relevé des ouvriers et des propriétaires. En effet, le nombre des propriétaires cultivant exclusivement leurs propres biens, s'est élevé de 1,812,573, en 1862, à 2,150,696 en 1882. C'est là l'indice d'une amélioration considérable dans l'exploitation; mais le nombre des salariés accuse par contre les différences suivantes : 5,550,492 en 1862, et seulement 4,762,808 en 1882. Les journaliers proprement dits ont diminué de 443,057 en vingt ans, et les domestiques de ferme de 104,526, compensation faite de la perte de l'Alsace-Lorraine. Pour avoir la signification exacte de ces chiffres d'ensemble, il faut signaler à côté leur correctif, qui est celui-ci et qui n'est pas le moins rassurant de tous ceux que l'on peut donner. Les détails de ces mouvements du personnel agricole montrent que les maîtres-valets, laboureurs et charretiers, qui étaient au nombre de 530,772 en 1862, se sont augmentés de 140,300, et qu'il formaient, en 1882, une population travaillante de 671,072 personnes.

Telle est la situation réelle de la population agricole, celle autour de laquelle gravite l'ensemble de toute la population rurale. Il est maintenant utile de connaître les causes qui peuvent provoquer les mouvements que nous venons d'exposer ainsi que la portée des conséquences qui peuvent en découler.

3. A quelles causes peut-on attribuer l'agglomération de population dans les villes?

Dans l'étude des influences diverses qui se traduisent par ce phénomène de la dépopulation des campagnes, il en est plusieurs qui sont des causes efficientes, c'est-à-dire abso-

lument corrélatives de ce phénomène. Il faut citer entre autres dans cet ordre d'idées : la construction des chemins de fer, la disparition des petites industries rurales et le développement de la grande industrie, la propagation et le perfectionnement des machines agricoles, enfin la fixation du taux des salaires agricoles. Comme causes déterminantes ne se retrouvant pas dans les conséquences mêmes de l'émigration rurale, nous ne pouvons guère en citer que de secondaires : l'absence trop complète d'institutions d'assistance, de secours mutuels et de retraite à la campagne, le défaut d'instruction agricole et l'attrait qu'exercent les villes par les plaisirs et la facilité d'existence qu'elles semblent promettre. De même les seules conséquences qui ne pourraient pas se classer également dans les causes sont discutables à ce point de vue : on pourrait citer : la raréfaction de la main-d'œuvre rurale, une aggravation de la situation de l'industrie agricole en ce qui concerne les prix de revient.

Cette énumération seule suffit à prouver l'importance économique du phénomène ; mais elle en montre aussi toute la complexité. Essayer d'en changer le sens, alors que la direction même de l'évolution sociale nous échappe, serait folie : ce serait tenter de s'opposer aux lois physiques de l'équilibre social qui est incessamment détruit par l'action de la concurrence individuelle et qui se rétablit de même nécessairement sous les mêmes influences. La même constatation pourrait être faite, avec plus de vérité encore, à propos de l'émigration.

Et tout d'abord : la petite propriété rurale est-elle, comme on l'a affirmé quelquefois, un obstacle à l'accroissement de la population ? Non, bien au contraire ; la famille du petit paysan est toujours plus nombreuse que celle du bourgeois. Le petit propriétaire a besoin d'aides pour les travaux légers ; pour lui, les enfants cessent de bonne heure d'être une charge, il en tire parti aisément. Il suffirait de citer comme preuve la Belgique où la division de la propriété est plus grande qu'en France et où l'accroissement de la population se trouve être beaucoup plus rapide. L'Irlande, la Suisse également, pays de petite culture, ont aussi une forte natalité : « Le petit propriétaire qui paye au percepteur de son village 5 francs, 8 francs, 10 francs, 12 francs d'impôt foncier, n'est pas assez haut placé dans l'échelle sociale, dit M. de Foville, pour que ce soit la crainte de voir ses enfants déchoir qui l'empêche d'en avoir plus d'un, et comme son immeuble ne représente, en somme, que les économies de quelques années de labeur, il sait que chacun de ses fils, quel qu'en soit le nombre, pourra, en travaillant, se conquérir un palais du même genre. »

Il y a lieu de se demander maintenant quelle est l'importance relative de chacun des facteurs énumérés. De même que leur action ne peut s'analyser souvent que comme phénomèmes de concomitance, il est aussi très difficile de les isoler les uns des autres.

Le rapporteur de l'enquête agricole de 1882 montre bien leur solidarité intime dans le passage suivant, que nous ne pouvons nous dispenser de reproduire.

« La diminution de la population de la campagne, toute grave qu'elle soit, dit-il, n'est pas arrivée à un point tel qu'elle puisse être envisagée comme un péril. La main-d'œuvre, quoi qu'on prétende, est encore relativement et largement suffisante dans les fermes, surtout depuis le développement de l'outillage agricole. La diminution actuelle n'est donc pas encore un mal : elle oblige l'agriculteur à mieux utiliser les bras, à diminuer ses frais de main-d'œuvre ; elle conduit à l'emploi de l'outillage perfectionné, tout en permettant de donner de meilleurs salaires ; en un mot, elle force à mieux cultiver. Le laboureur devient, de son côté, plus actif, et son intelligence se développe pour la conduite des machines et pour les travaux qu'il est obligé de mieux soigner, en même temps que son bien-être s'augmente ; l'ouvrier rural voit ainsi sa condition s'élever au point de vue matériel et intellectuel, et c'est là un résultat auquel on ne peut qu'applaudir.

« Quant au chef d'exploitation, si, faute de surabondance des travailleurs, il est forcé de déployer plus d'activité, d'organiser son travail avec plus d'intelligence, de façon à suffire à tous les besoins, en développant, par suite, la puissance productive de l'ouvrier, il y trouve également son compte.

« Les 547,583 journaliers et domestiques de ferme qui ont délaissé la culture du sol national correspondent à une économie de salaires qu'on ne peut chiffrer, nourriture comprise, à moins de 240 à 250 millions de francs par an. C'est une diminution de frais de production qui dépasse le montant de l'impôt foncier (sur la propriété non bâtie) en principal et centimes additionnels, et qui accroît d'autant le bénéfice des exploitants.

« Produire beaucoup avec le moins de dépenses possible, de façon à nourrir la plus grande population, tel doit être le but du cultivateur. Le mal n'est pas d'avoir moins de bras pour obtenir le même produit, loin de là. Quand, avec un ouvrier, on arrive à faire le travail de deux, il [illegible]

est un grand mal, c'est la diminution du nombre des enfants dans les familles rurales.

En même temps que le nombre des ouvriers des champs diminue, il se produit une hausse très marquée des salaires agricoles. Cette hausse, il ne faut pas l'attribuer à la raréfaction de la main-d'œuvre, car si elle tendait à devenir considérable, le mouvement inverse se produirait, et ce seraient les ouvriers des villes qui reflueraient dans les campagnes; elle est due seulement à la tendance au nivellement des prix, de la valeur des services et du taux de l'intérêt des capitaux. C'est là une loi économique dont l'application se généralise avec une rapidité d'autant plus grande que les voies de communication la facilitent davantage. Ce qui est vrai, c'est que le marché des capitaux est aujourd'hui unifié, que l'agriculture est maintenant en concurrence ouverte avec l'industrie et qu'elle doit viser à procurer à ses ouvriers le même bien-être que l'industrie aux siens. Le déplacement des plus habiles et des plus intelligents de ces agents producteurs est devenu le prix de cette lutte.

L'agriculture a néanmoins sur l'industrie un avantage considérable qui réside dans ce que, tenue de procurer aux ouvriers le même bien-être, et non les mêmes salaires que celle-ci, elle les garde très généralement dans un milieu où les besoins sont moindres, où les charges d'entretien de l'existence sont plus légères, et par là même, elle n'est pas tenue de faire les mêmes sacrifices, intrinsèquement du moins; car le taux des salaires se règle économiquement sur le coût de la vie (V. SALAIRE). Ce point de vue admis, on peut affirmer que jamais, à aucune époque, l'agriculture ne pourra manquer de bras. L'agriculture des États-Unis que l'on trouve si prospère, qui produit à des prix de revient que l'on juge si bas, est celle qui, précisément, paye les plus hauts salaires agricoles du monde entier. Jamais il n'a été question pour elle cependant du manque de main-d'œuvre. Elle la paye cher, mais elle n'en manque pas; c'est qu'elle nivelle ses prix sur ceux de l'industrie manufacturière.

L'agriculture américaine est aussi celle qui emploie le plus grand nombre de machines et les meilleures. Les machines remplacent en effet la main-d'œuvre aussitôt que celle-ci devient insuffisante; mais elles ne semblent pas provoquer l'émigration rurale. Le seul effet direct que l'on puisse attribuer à l'apparition des machines dans les campagnes, c'est le progrès de l'agriculture; quant à son effet sur la diminution de la population rurale, il serait fort discutable. Lorsqu'une culture particulière cesse d'être rémunératrice par suite de l'élévation du prix de la main-d'œuvre, c'est qu'elle ne répond plus aux conditions du milieu économique; c'est l'économie rurale de l'exploitation qui est en défaut, mais ce n'est pas à l'émigration rurale qu'il faut attribuer cette nouvelle situation. La transformation en prairies d'assez grandes surfaces de terres arables et l'extension de l'élevage dans notre pays depuis 1860 a été l'un des effets de cette loi. Si la population rurale a dû diminuer devant cette évolution, il n'y a eu en somme que progrès des deux côtés. Les salariés ont dû trouver ailleurs les salaires que l'industrie agricole était incapable de leur donner, et l'industrie agricole ayant fourni un emploi plus fructueux aux capitaux dont elle servait, a pu les rémunérer plus convenablement.

La vie rurale au siècle dernier se suffisait à elle-même. On trouvait au village des tisserands, des ébénistes, des tailleurs, etc.; la culture locale produisait toutes les denrées nécessaires à la vie; ou plutôt la consommation régionale se limitait à peu près aux récoltes obtenues dans un faible rayon de territoire; la monnaie ne jouait qu'un rôle très secondaire. Le développement des routes, l'apparition des chemins de fer, ont facilité les échanges; la grande industrie s'est créée et les cultures ont pu se spécialiser suivant les aptitudes agricoles de chaque milieu. L'effet de cette transformation économique s'est traduit par une meilleure utilisation de toutes les ressources disponibles, par une amélioration du bien-être général, mais aussi par une nouvelle répartition de la population; le tisserand, le forgeron, le tailleur, l'ébéniste se sont transportés à la ville; les usines et manufactures ont absorbé les bras que laissaient en même temps disponibles les progrès de la machinerie agricole, et les centres de population se sont agrandis aux dépens du village où ne peuvent rester que ceux qui trouvent à y vivre. Toute la question de la dépopulation des campagnes se résume en cette évolution (V. DIVISION DU TRAVAIL).

C'est à tort que l'on fait intervenir le défaut d'assistance organisée dans les campagnes, ou l'attrait que le séjour des villes peut exercer sur l'esprit des populations rurales. On ne réside en somme que là où l'on se trouve bien, et si la ville n'avait pas occupé les nouveaux arrivants, le village aurait gardé sa population presque entière, car l'émigration se serait bien vite arrêtée.

Toutefois assurer aux campagnes les premiers éléments de l'assistance est un service à rendre aux populations rurales. Un autre bienfait, plus grand encore peut-être, serait de rendre plus général l'ensei-

gnement agricole à l'école communale : ce serait leur procurer la sécurité de l'existence et rehausser leur profession à leurs propres yeux, mais ce ne seraient que des palliatifs indirects. On n'émigre pas à la ville pour y trouver un hôpital, on va y chercher les moyens d'existence qui manquent au village. Développer l'enseignement agricole à l'école primaire, c'est attacher l'homme à la terre par l'intérêt, c'est lui montrer la possibilité, dans beaucoup de cas, d'utiliser mieux ses forces et ses ressources et d'améliorer son bien-être sans déplacement.

Mais cette stabilité de la population rurale ne doit pas être considérée comme un idéal absolu à poursuivre. Il est telle région comme la Bretagne où l'émigration rurale est un bien; l'Irlande n'a pu que gagner à voir partir une moitié de la population qui l'occupait. Assurément l'individu peut être considéré comme une unité productrice qui augmente la force et la richesse de l'État. On a pu même chiffrer sa valeur moyenne suivant son âge, par la supputation des dépenses qu'il a coûté à la société qui l'a élevé et instruit. Mais on est allé trop loin dans cette voie; on a trop souvent perdu de vue que l'homme-outil ou l'homme-capital n'a de valeur réelle que s'il peut utiliser productivement ses facultés. S'il ne produit pas, il se réduit au rôle de consommateur; il contribue à la hausse des denrées et rend la vie plus difficile à ses compatriotes mêmes, producteurs et consommateurs.

Et au demeurant, l'émigration reste, dans beaucoup de cas, un moyen naturel et pratique de liquider une situation sociale trop tendue. On peut faire beaucoup pour rendre la vie rurale plus agréable; on ne peut que laisser agir les lois d'équilibre social qui se manifestent par l'émigration rurale. On voit, d'ailleurs par tout cet exposé que le phénomène de la dépopulation des campagnes se résume en un déplacement d'individus, en une nouvelle répartition de la population et qu'elle ne se traduit pas par une émigration proprement dite.

4. Effets de la dépopulation des campagnes.

L'émigration rurale a cependant sur la situation économique générale des conséquences que l'on peut ramener à trois et qu'il est utile de mettre en lumière séparément, bien que leur action se confonde très souvent.

La première, déjà étudiée, est la tendance incessante vers le nivellement des salaires agricoles avec ceux de l'industrie : c'est la plus visible, la moins discutable et la plus facile à analyser. Elle agit d'ailleurs sur les salaires de la ville d'une façon absolument inverse de son action à la campagne; ici elle provoque la hausse et là la baisse. Mais à la ville où se concentre la population, d'une façon générale, elle tend à faire la hausse (ce qui ne veut pas dire qu'elle la provoque toujours) sur toutes les consommations, aussi bien que sur la valeur même de le propriété foncière dont elle tend à faire augmenter les revenus : loyers, vin, chauffage, etc., tout se trouve plus demandé, plus recherché; il existe aussi un plus grand nombre d'intermédiaires interposés entre le producteur et le consommateur qui font renchérir les denrées. Et cette tendance est d'autant plus marquée que l'afflux de la population à la ville est plus grand. On a très souvent observé, à Paris surtout où ce phénomène est très accusé, qu'à chaque période de grande activité, la vie devenait plus chère et que lorsqu'arrivaient les périodes d'accalmie ou même de crise, les prix ne redescendaient pas exactement à leur ancien niveau, mais restaient toujours un peu au-dessus. Le renchérissement de la vie a donc l'une de ses principales causes dans la dépopulation des campagnes. C'est là le deuxième effet de ce phénomène que nous devons signaler.

Le troisième effet est plus intimement lié à l'émigration proprement dite qu'à la simple dépopulation des campagnes. Le déplacement graduel des ouvriers sous le seul stimulant de l'intérêt, entraîne comme conséquence une nouvelle répartition de la population, de laquelle il résulte une meilleure distribution du travail humain, et une meilleure utilisation des ressources disponibles. Cette loi d'équilibre rend plus aiguë la concurrence que se font tous les producteurs ensemble, mais elle se résout en somme en une amélioration du bien-être général.

FRANÇOIS BERNARD.

Bibliographie.

[illegible] Journal des économistes [illegible] Paris [illegible] 1882 [illegible] Paris [illegible] Guillaumin [illegible]

DÉPOTS DE MENDICITÉ. — On désigne sous ce nom des établissements départementaux d'assistance, qui, à l'origine et dans l'esprit de leur création, devaient servir à la répression de la mendicité, mais qui, en fait,

sont presque partout devenus des établissements uniquement hospitaliers, destinés à recevoir les vieillards et les incurables. Ils constituent ainsi le complément de nos hôpitaux; et, à ce titre, l'étude qui doit en être faite est distincte de celle de la mendicité elle-même, à laquelle ils ne se rattachent plus guère.

Ces dépôts ont, en effet, dans la pratique perdu la destination qui leur avait été donnée par le décret du 5 juillet 1808. Napoléon, à cette date, avait ordonné « la réclusion dans les « maisons centrales de détention des mendiants réputés vagabonds, » en décidant que, pour les autres mendiants, chaque département aurait un dépôt destiné à les recevoir. « L'intention du gouvernement, écrit le comte Crétet aux préfets, est que ces dépôts soient mis sans retard en activité;..... vous aurez soin, ajoute le ministre, d'entretenir avec moi, sur cette opération, la correspondance la plus suivie » (juillet 1808). Le 19 décembre de la même année, un règlement général est rédigé « afin d'assurer dans la direction intérieure de ces maisons l'uniformité administrative, qui doit en être la base. » Malgré ces invitations pressantes du gouvernement, la création des dépôts marchait lentement; des difficultés nombreuses s'étaient produites. Aussi, le 17 mars 1817, M. Lainé écrivait-il aux préfets : « Il est important de vous occuper des propositions que vous serez bientôt dans le cas de faire au Conseil général de votre département relativement au dépôt de mendicité, ou de préparer les mesures propres à donner à cet établissement la meilleure destination. Il ne s'agit plus d'examiner si la mendicité peut être supprimée au moyen des dépôts, mais de pourvoir à la dépense de celui qui existe, *si la conservation en est jugée nécessaire*, ou de bien motiver toute proposition, dont l'objet serait de lui faire subir des modifications, ou *même d'en prononcer la suppression.* »

Les conseils généraux, habitués à gérer avec économie les finances départementales, s'empressèrent de profiter de cette permission, et le nombre des dépôts, qui était alors de 65, se réduisit dans une forte proportion. Présentement on en compte 35, et, si l'on défalque de ce nombre certains d'entre eux, qui ont un caractère spécial, ou qui, de par l'acte de fondation, appartiennent exclusivement à des villes, et sont affectés à leurs incurables, on peut dire qu'il n'y a, en fait, que 28 dépôts desservant 51 départements.

D'ailleurs, et c'est ce que nous disions en commençant, l'institution n'a pas tardé, dans la pratique, à dévier, et les dépôts furent bien vite transformés en hospices ou en hôpitaux, cessant d'être pour les indigents encore *valides* ces refuges où ils devaient trouver l'asile et le travail, qui leur manquaient. C'est ce qui ressort des chiffres suivants : au 31 décembre 1886, d'après les relevés fournis par l'inspection générale des établissements de bienfaisance, la population des dépôts comprenait 5,389 pensionnaires, dont 1,237 reclus, et 4,152 hospitalisés. Un de ces dépôts, par exemple, celui de Montreuil-sous-Laon (Aisne), qui est commun à huit départements, comprend, jusqu'à concurrence des cinq sixièmes, des vieillards et infirmes, le dernier sixième seulement étant représenté par des mendiants et vagabonds. Aussi est-il permis de dire que ces dépôts constituent de véritables asiles qui, suivant la judicieuse observation de M. de Crisenoy, « forment le complément de tout service d'assistance, les asiles communaux ne recevant pas certaines catégories d'infirmes, qu'on ne peut cependant sans inconvénient laisser dans leurs familles ou errer à l'abandon. »

On peut dès lors s'expliquer pourquoi ces dépôts, où le travail devrait être obligatoire, ne contiennent, dans leur population, qu'une très faible proportion de pensionnaires soumis au travail, et que, d'autre part, le produit brut du travail de ces derniers ne soit évalué qu'à un chiffre dérisoire (62 fr. 25 par tête).

Ajoutons que les valides y restent fort peu de temps. Sans doute, les décrets, pris en conformité de celui du 5 juillet 1808 pour la création des divers dépôts de mendicité, portent tous la disposition suivante : « Les individus conduits au dépôt y seront retenus jusqu'à ce qu'ils se soient rendus habiles à gagner leur vie par le travail, et *au moins pendant une année.* » Mais, en dépit de cette règle, les arrêtés prefectoraux prescrivent un internement de quinze jours, un mois, deux mois; et il ne saurait en être autrement, à raison de la population hospitalisée, qui absorbe la plus grosse part des ressources des dépôts.

Y aurait-il lieu, ainsi que l'a proposé en 1889 le *Conseil supérieur de l'Assistance publique*, de revenir à l'ancienne conception, et de ne maintenir les dépôts que pour les mendiants valides? Voici le projet de résolution adopté par la quatrième section de cette assemblée : « Art. 1er. La mendicité est interdite sur le territoire de la République. Il sera créé un bureau d'assistance dans chaque commune ou syndicat de communes. Des établissements seront créés pour réprimer la mendicité. Ils auront le nom et le caractère

de maisons de travail. Ils ne recevront que des individus valides, âgés de seize ans au moins, et de soixante-dix ans au plus, sous réserve de la disposition transitoire, insérée à l'article 2, et relative à l'organisation de l'assistance publique. Ces établissements seront ou départementaux ou communaux. Deux ou plusieurs départements, deux ou plusieurs communes pourront se syndiquer pour les fonder, les administrer et les entretenir. » C'est l'importation en France, quoiqu'en dise le rapporteur, du *Workhouse* anglais (V. Assistance). C'est le socialisme d'État dans le domaine de la charité. Les dépôts de mendicité, avec le caractère qu'on veut leur rendre, sont-ils nécessaires? Nous en doutons, et, loin d'en souhaiter la généralisation, nous en réclamerions plutôt la suppression, en tant qu'établissements destinés à servir à la répression de la mendicité. Nous ne pensons pas, en effet, qu'ils aient la moindre efficacité; ce n'est pas ainsi, comme nous le verrons ailleurs, qu'on peut atteindre la mendicité, et en guérir un pays (V. Mendicité).

Émile Chevallier.

DÉPOTS ET CONSIGNATIONS. — V. **Caisse de dépôts et consignations.**

DESMARETS (Nicolas), contrôleur général des finances sous Louis XIV, de 1708 à 1715, naquit vers l'an 1650. Il s'était fait remarquer de bonne heure, dans sa famille, par ses aptitudes aux affaires; aussi le grand Colbert, son oncle, l'attira dans ses bureaux et en fit son élève.

A la mort de Colbert, en 1683, Desmarets, maître des requêtes, fut nommé intendant des finances; mais il ne conserva pas longtemps ce poste. Lepelletier, successeur immédiat de Colbert, avait voué une véritable haine à son prédécesseur et aux siens; et, voulant atteindre Desmarets, imagina de sévir contre ceux qui étaient soupçonnés d'avoir profité pour s'enrichir de la faveur du grand ministre. Une sorte de chambre de justice fut constituée pour connaître secrètement de ces affaires. Desmarets y comparut, et là, Lepelletier osa lui dire en face qu'il était un fripon; qu'il avait fait des gains illicites dans la fabrication des pièces de 3 sols et demi, à l'usage du peuple; mais, qu'en considération de la mémoire de son oncle, le roi lui faisait grâce, à la condition qu'il se démettrait immédiatement de sa charge et qu'il se retirerait dans sa terre de Maillebois. Voir sa carrière brisée, à l'âge même des grandes ambitions, fut un coup terrible pour le jeune financier; il le fut davantage encore pour sa femme, qui en perdit la raison.

En 1702, Chamillart, troisième successeur de Colbert au contrôle général des finances, connaissant Desmarets pour avoir eu maintes fois recours à ses conseils, parla au roi en faveur du disgracié, et le roi, qui alors n'avait rien à lui refuser, lui accorda un ordre de rappel. Il fit plus; au retour de Desmarets, il le pourvut de l'une des deux charges de directeur des finances qu'il avait récemment créées.

Dans ce poste, alors très en vue, Desmarets s'acquit cette réputation d'excellent financier et d'habile administrateur qui le désignait déjà à de plus hautes fonctions. En effet, quand *Chamillart* (voy. ce mot) sentit que le poids de sa charge devenait trop lourd pour ses épaules, et se vit obligé de supplier le roi de l'en soulager, il lui proposa de nommer à sa place Desmarets, qui lui paraissait le seul homme capable de faire face à la situation désastreuse des affaires. Louis XIV, qui n'aimait les hommes qu'en raison des succès qu'ils lui procuraient, ne résista pas longtemps à la prière de son ministre. Peu de temps après avoir écrit de sa main, en tête d'un rapport désolé de Chamillart : « Eh bien! nous périrons ensemble; » il fit proposer le contrôle des finances à Desmarets. Celui-ci accourut à Versailles et témoigna au roi toutes les craintes dont il était saisi, en présence des responsabilités qui allaient lui incomber. « Je connais l'état de mes finances, répliqua le roi; acceptez seulement. Si vous réussissez, vous m'aurez rendu un grand service, et je vous en saurai gré; si vous n'êtes pas heureux, je ne vous imputerai point les événements causes de l'insuccès. » Desmarets s'inclina; il prit le contrôle général des finances, le 20 février 1708.

Il se mit aussitôt à l'œuvre. La situation était déplorable. Tous les revenus avaient diminué. L'impôt, qui, quelques années auparavant donnait 112 millions, n'en rapportait plus que 75. Toutes les dépenses avaient augmenté; de 119 millions, elles s'étaient élevées à 220, et la dette était déjà de 2 milliards. Ce n'est pas tout : il était dû 36 millions à l'armée; les revenus de cinq années étaient dévorés par anticipation, et l'on n'avait trouvé à emprunter sur la sixième que 20 millions, seule encaisse du Trésor. Il ne restait absolument que le recours aux expédients, et par un heureux hasard, Louis XIV venait précisément de mettre la main sur l'homme le plus fertile en expédients.

Desmarets commença par abroger le décret de Chamillart, qui laissait aux acheteurs la faculté de payer toutes choses, à leur gré,

en argent ou en billets-monnaie, sorte d'assignats créés pour les besoins du Trésor. Cette première mesure eut pour résultat de ramener du numéraire sur la place. Il autorisa ensuite les particuliers riches à se racheter définitivement de la capitation en payant six années d'avance. Cette autre mesure fit rentrer environ 50 millions dans les caisses. C'était engager, dévorer l'avenir, mais cela assurait le présent. Bientôt après, Desmarets doubla les droits de péages et de passages. Puis il contracta avec les banquiers et les traitants différents emprunts, dont le montant, 230 millions, fut appliqué aux besoins les plus pressants. Parmi ses prêteurs, figurait en première ligne le fameux Samuel Bernard, dont le nom se rattache à toutes les grandes opérations de crédit de la fin du XVIIe siècle et du commencement du XVIIIe.

L'année 1708 put ainsi finir dans des conditions passables, mais 1709 fut désastreux. Un froid des plus violents se déclara en janvier et se maintint jusqu'à la fin de mars. La neige couvrait presque entièrement la France, et les eaux des fleuves et des rivières débordées avaient transformé les plaines en vastes glacières. Les souffrances et la misère du peuple étaient effroyables. Desmarets ne se décourage pas. Il ordonne de réquisitionner les blés dans les provinces les moins maltraitées et les envoie à l'armée. Pour les populations plus éprouvées, il fait venir de l'Archipel, de Dantzig et de la Barbarie 120,000 quintaux de grains. Il établit ensuite une taxe de secours sur tous les gens riches ou seulement aisés, fait couper et vendre, au profit des pauvres, tous les baliveaux des forêts de l'État, se fait faire le plus d'avances possible par les receveurs généraux, et enfin procède à une nouvelle refonte des anciennes monnaies, décidant, pour forcer la main aux détenteurs des espèces, que ceux d'entre eux qui apporteraient aux changes ou aux hôtels des monnaies 5/6mes de ces espèces et 1/6me en billets-monnaie encore en circulation, seraient remboursés entièrement au comptant en monnaie nouvelle. Cette combinaison eut un plein succès et releva le crédit qui s'effondrait.

Malheureusement, tout semblait conjuré contre la France. L'année 1710 ne fut pas moins inclémente que 1709. Le roi voulait à tout prix mettre fin à la guerre; mais les alliés lui firent des conditions si humiliantes qu'il fallut continuer la lutte. Desmarets frappa alors un coup décisif, en édictant une taxe de guerre qui atteignait toutes les fortunes, celles mêmes du clergé et de la noblesse. La taxe était d'un *dixième* (V. IMPÔT SUR LE REVENU) sur tous les biens et revenus, et elle ne devait être abolie qu'à la paix; mesure extrême, mais légitimée par les circonstances. Presque toutes les classes payèrent avec empressement cette nouvelle dîme qui rapporta, presque aussitôt, 25 millions.

A cette somme vint s'ajouter une ressource inespérée de 15 autres millions, due à l'esprit fertile de Desmarets. Des négociants français, à la suite d'une expédition heureuse, avaient rapporté du Pérou 30 millions en matières d'or et d'argent. Desmarets fit proposer à ces négociants d'en prêter la moitié à l'État, qui leur délivrerait en retour, des assignations sur les recettes générales, avec une bonification de 10 p. 100. Ce marché accepté, il devint encore possible de faire face aux nécessités de l'année 1710.

A partir de 1711, Desmarets convertit ses anciens expédients en une sorte de régime régulier. Il y ajouta toutefois deux mesures nouvelles : la conversion en rentes 5 p. 100 de toutes les créances de l'Etat, et l'obligation stricte, pour tous les receveurs de finances, de verser de suite et comptant tout ce qu'ils percevraient de l'impôt.

La carrière fournie par Desmarets, en tant que contrôleur général des finances, est tout entière dans les faits qui viennent d'être exposés. Il y fit preuve d'intelligence, d'un grand esprit de ressource, d'un courage inébranlable, au sein de circonstances tragiques. Avec Villars qui gagnait la bataille de Denain, avec Torcy, qui négociait le traité d'Utrecht, il contribua, à sa façon, à obtenir une paix honorable en fournissant au roi le moyen de vivre pendant les mauvais jours et d'en attendre de plus prospères. « Ah! s'écriait un jour Madame de Maintenon, à l'arrivée de ces courriers qui n'annonçaient jamais que des défaites, si nos gens de guerre avaient le courage et le génie de Desmarets, nous gagnerions toutes les batailles. » Le célèbre financier, en effet, était sorti victorieux de toutes celles qu'il avait livrées. Depuis la paix, il en méditait une dernière — l'idéal d'un bon financier — arriver à équilibrer son budget. Il disait, au commencement de 1715 : « Je ne demande plus que deux ans au roi »; mais le roi mourut le 1er septembre suivant; et Desmarets, révoqué par le Régent, dut reprendre le chemin de Maillebois, où il mourut en 1721.

Desmarets laissa un fils, le marquis Desmarets de Maillebois, plus tard maréchal de France, l'un des meilleurs généraux de son époque, célèbre par ses campagnes en Italie et ses démêlés avec les généraux espagnols, nos alliés d'alors, et un petit-fils, Yves-Marie

comte de Maillebois, lieutenant général, mort sans postérité en 1791.

On a de Desmarets : *Mémoire sur l'administration des finances* du 20 février 1708 au 1er septembre 1715. Ce mémoire justificatif, adressé au Régent et demeuré sans effet, est l'exposé, acte par acte. de toute la gestion de son auteur. « Cette maitresse pièce » est habilement conçue et présentée. Desmarets ne se plaint ni ne se vante, il expose les faits simplement et modestement. Tout ce qu'il y dit fut reconnu vrai ; mais on prétend qu'il n'a pas tout dit : cela se comprend sans peine.

On lui a quelquefois, mais à tort, attribué un ouvrage d'un grand intérêt, qui est en réalité d'un commis de finances, Jean-Roland Mallet mort en 1736 : *Comptes rendus de l'administration des finances du royaume de France pendant les onze dernières années du règne de Henri IV, le règne de Louis XIII et soixante-cinq années du regne de Louis XIV; avec des recherches sur les revenus et dépenses de nos rois, depuis Philippe le Bel jusqu'à Louis XIV*, etc., Paris, 1720. Desmarets connaissait le mérite du travail de Mallet; il l'utilisa et le vanta au roi, qui accorda à l'auteur une pension viagère, et au public, ce qui lui valut un fauteuil à l'Académie française. Cet ouvrage, souvent consulté, rarement cité, fut réimprimé en 1789 par ordre de Necker, un vol. in-4. Paris, Buisson.

Ed. de Lareille.

DESSÈCHEMENT.

SOMMAIRE

1. Dessèchement.
2. Drainage.
   Bibliographie.

1. Dessèchement.

Le desséchement est un moyen d'augmenter les produits de la culture sur les sols qui conservent trop longtemps l'humidité; c'est de plus, dans beaucoup de cas, un procédé d'assainissement des terres insalubres. On sait que le voisinage des étangs, des marécages, est nuisible à la santé des populations rurales. La Sologne, les Landes, les Dombes, la région des étangs le long de la Méditerranée en ont fourni de tristes preuves.

Grâce à la loi de 1807, à celle de 1860 et à une série d'autres lois particulières, il ne reste plus en France aujourd'hui que de rares cantons à assainir. En Camargue et sur le littoral méditerranéen, la culture de la vigne a été le principal stimulant de l'assainissement; dans les Landes et la Sologne, ce sont surtout les reboisements qui ont joué ce rôle. Ce qu'il importe surtout de mettre en lumière dans les résultats des desséchements, c'est l'heureuse concordance de l'augmentation de la richesse publique et privée avec l amélioration de l'hygiène générale. L'emploi fructueux des capitaux tourne donc à l'avantage du progrès; le devoir social devient conforme à l'intérêt, et il est à constater que toutes les grandes œuvres de cette nature entreprises dans notre pays ont répondu à toutes les espérances que l'on avait conçues.

Nous ne pouvons ici entrer dans de grands développements, nous nous bornerons à signaler les résultats qui ont été obtenus en quinze ans dans les Landes : « Je parcourais, il y a quelques semaines, écrivait en 1878, M. Emile Trélat, les 800,000 hectares des Landes de Gascogne, jadis si misérables, aujourd'hui transformées et florissantes; la fièvre et la pellagre y régnaient en permanence; une maigre population, juchée sur de grandes échasses, s'épuisait au milieu des eaux croupissantes et se débattait contre la mort. Il n'y a plus de pellagre et les fièvres ont disparu ; l'homme a repris pied sur terre ; il occupe des villages sains et propres, des maisons lumineuses et gaies, au sein d'une végétation luxuriante. » La seule production en bois peut s'estimer aujourd'hui à 3 millions de tonnes : échalas, étais de mines, poteaux télégraphiques, traverses de chemins de fer, etc.

De grandes surfaces ont pu également être mises en prairies avec un succès qui promet beaucoup pour l'avenir.

L'étranger nous montre aussi des travaux remarquables de dessèchement : en Italie, le dessèchement du lac Fucino; en Hollande le dessèchement des polders, du lac de Harlem et d'une partie du Zuyderzée. La Hollande est certainement le pays du monde le plus avancé dans cet art; et, fait à noter, ce sont des ingénieurs hollandais qui ont été appelés à diriger les travaux de dessèchement des marais de Fos, en Provence, près de l'embouchure du Rhône.

2. Drainage.

Le procédé de desséchement le plus ordinairement pratiqué par l'agriculture, à titre d'amélioration foncière, est le drainage. Ce procédé consiste à recueillir dans une canalisation continue, placée dans le sous-sol, l'eau en excès dans le sol arable. Le sol asséché devient plus meuble, profite mieux des labours et des engrais, et la récolte qu'il porte se trouve souvent doublée par cette seule opération. Le ministre anglais Robert Peel considérait le drainage, qui venait à son époque d'être amené à son dernier

état de perfectionnement, comme digne des plus grands encouragements de l'État. L'Angleterre a beaucoup drainé depuis un demi-siècle; le sol demandait d'ailleurs cette amélioration. En France aussi, le drainage est devenu, depuis 1850, une opération courante, mais dont l'utilité dans beaucoup de régions est, il faut le reconnaître, moins immédiate que dans les pays plus humides que le nôtre. La loi du 10 juin 1854 donna les premières facilités pour l'écoulement des eaux provenant des drainages, et celle du 17 juillet 1856 autorisa l'Etat à avancer aux agriculteurs une somme de 100 millions de francs pour l'exécution des drainages. (En Angleterre, cette avance autorisée est de 200 millions de francs.)

Ces encouragements officiels n'ont pas été sans effet, mais ils n'ont pas produit tout ce que s'en promettait le législateur. Au 31 décembre 1889, les prêts avancés par le Crédit foncier pour le compte de l'État ne s'élevaient encore qu'à 1,767,000 francs sur lesquels 284,877 francs restaient dus. La charge qui incombait de ce chef au budget pour différences d'intérêts représentait seulement une annuité de 3,487 fr. 82. La longueur et la minutie des formalités administratives à remplir pour arriver à bénéficier des lois de 1856 et 1858 (cette dernière a substitué le Crédit foncier a l'État pour la réalisation des prêts) sont bien faites, il est vrai, pour décourager les cultivateurs les mieux intentionnés. En dehors des encouragements officiels, les drainages faits avec les seules ressources des cultivateurs ont été assez considérables, surtout dans les départements environnant Paris et dans l'est, car ils ont été *à la mode* dans le monde des agriculteurs. Dans quelques cas même on en a abusé. Néanmoins, bien que le premier élan soit aujourd'hui calmé dans notre pays, on draine encore régulièrement les sols où il y a avantage à le faire; et, au demeurant, c'est un procédé d'amélioration désormais passé dans la pratique agricole, dont l'application ne dépend plus que de l'opportunité, de la nécessité de l'opération, des capitaux disponibles et de la valeur de la plus-value attendue. C'est donc une conquête récente du génie rural, d'une valeur économique incontestable.

Bibliographie.

L. de Lavergne, *Essai sur l'économie rurale de la Néerlande.* — F. Convert, *Promenades agricoles en France, en Belgique et en Hollande,* Montpellier 1880. — M. Chambrelent, *Les landes de Gascogne,* Paris 1887. — E. About, *Maître Pierre.* — Chambrelent, *Assainissement et mise en culture des terrains de la Camargue,* Société nationale d'agriculture de France, 1887. — A. Dornès, *Note sur le Colmatage de la Crau et le dessèchement des marais de Fos.*

DESSINS DE FABRIQUE. — V. **Propriété industrielle.**

DETTE PUBLIQUE.

SOMMAIRE

1. Considérations générales. — Position de la question.

Un ouvrage qui expose déjà dans des articles tels que Crédit public les titres qu'un État peut avoir à la confiance des prêteurs et l'usage qu'il peut faire des capitaux prêtés; Emprunts publics, les moyens pratiques de faire appel à cette confiance ou d'obtenir, autrement que par un appel public, les capitaux dont il a besoin; Amortissement, la nécessité qui s'impose à cet État et les méthodes qui lui permettent de diminuer progressivement ses engagements envers ses créanciers; et enfin Conversion, le droit qu'il a de leur offrir ou le remboursement de leur dette ou la diminution des intérêts qu'il leur paye; un tel ouvrage ne semble pas pouvoir, sans redites ou superfétation, renfermer un article Dette publique.

Toutefois, il est certaines considérations, d'ordre, non pas financier, mais purement économique, qui n'ont pu trouver place dans aucun de ces articles, et qu'il convient d'exposer ici, très brièvement d'ailleurs; à savoir : les motifs qui font qu'un État se trouve, dans notre civilisation moderne, presque obligé de s'endetter; l'impossibilité pour lui de faire face à toutes les dépenses avec les ressources normales que lui fournit l'impôt; et d'autre part les avantages et les inconvénients que peut présenter l'existence d'une dette publique, et les conséquences, utiles ou fâcheuses, qu'elle peut avoir sur la situation économique d'un pays.

2. Nécessité des dettes publiques. — L'impôt et l'emprunt.

A considérer les choses d'un point de vue théorique, on ne voit pas qu'un État doive avoir une dette publique, ni même qu'il soit légitime qu'il en ait une. L'État n'est — toujours à s'en tenir à une conception philosophique — que le gérant des intérêts généraux. Les citoyens associés lui fournissent — et ils prennent alors le titre de *contribuables*, — une certaine somme pour la gestion de ces intérêts. Si cette somme devient insuffi-

sante, il les en avertit et ils augmentent leur *contribution*; et s'ils refusent de l'augmenter, il n'a qu'à s'incliner et à gérer les affaires communes dans des conditions d'économie plus strictes que par le passé. Mais c'est là une conception simpliste, qui, comme presque tout ce qui est simple, est inexacte et renferme des erreurs multiples. D'abord l'État n'est pas que le gérant des intérêts communs; il est autre chose et plus que cela; ensuite, il n'est pas toujours libre de consulter la masse des citoyens et ne doit pas toujours s'incliner devant leur volonté; enfin les citoyens ne sont pas toujours disposés et n'ont pas toujours intérêt à augmenter leur contribution pour faire face même à des dépenses qu'ils estiment nécessaires.

La création d'une dette peut donc, même chez une nation sagement administrée, être nécessitée par des motifs ou des causes de deux ordres.

Le premier, c'est qu'il surgisse telle circonstance extraordinaire qui entraîne des dépenses inévitables. C'est, par exemple, une guerre qui éclate. Une nation, même pacifique, n'est pas assurée de vivre toujours en paix. La nation voisine vous attaque ou vous menace ; il ne dépend pas de vous d'éviter les hostilités : sous peine de périr, force vous est de vous défendre ou de vous préparer à vous défendre, et, pour cela, de consentir tous les sacrifices. Ou encore, une invention mécanique survient, ou une conception industrielle se réalise, qui révolutionne une industrie dont l'État a le monopole ou est le protecteur reconnu; les nations rivales s'en emparent et l'introduisent chez elles : vous devez, sous peine de déchéance, les imiter. Dans les deux hypothèses, l'État est forcé de contracter une dette.

Et la nécessité est aussi impérieuse au cas d'une invention qui changera les conditions de la vie économique du pays qu'au cas d'une aggression de l'ennemi. De nos jours, — bien à tort selon nous — l'État, dans un grand nombre de pays, a la charge de tout ce qui concerne l'industrie des transports : il creuse et entretient les canaux et les ports; il construit et exploite les chemins de fer. Supposons que demain, à la suite d'inventions adoptées et de travaux exécutés par une nation rivale, l'industrie des transports soit, dans les autres pays, bouleversée et menacée de ruine. Ce seront, par exemple, les navires que, par économie, l'on devra construire avec un tirant d'eau de huit et neuf mètres, en sorte que les ports d'ancienne construction ne pourront plus les recevoir sur leurs fonds sans profondeur. Ou encore, c'est le pays voisin qui, ayant creusé des canaux, ou les ayant approfondis, élargis, munis d'écluses plus puissantes, pourra, grâce à eux, mener ses bateaux d'une mer à l'autre sans rompre charge et économiser cinquante pour cent sur le prix des transports : ce qui ruine la concurrence des canaux des pays voisins ; ou enfin c'est un inventeur qui au système du roulement sur les voies ferrées aura substitué un système pratique de glissement, en que sorte tout le matériel est à réformer, toutes les voies sont à aménager d'autre façon. Dans ces hypothèses nous rencontrons une occasion imprévue de dépenses inévitables. Dans ces hypothèses la nation va probablement s'endetter.

Nous disons *probablement*, parce que ce seul fait qu'il se présente une occasion de dette inévitable n'entraine pas nécessairement la création d'une dette. Pour que la dette naisse fatalement, il faut encore — et c'est là le second des deux ordres de motifs que nous indiquions plus haut — que la nation refuse, pour faire face à ces dépenses, d'augmenter sa contribution; en d'autres termes, qu'elle préfère les payer avec l'emprunt plutôt qu'avec l'impôt.

A première vue, il semble d'une politique prudente de demander à l'impôt de quoi faire face aux dépenses même anormales que nécessite ou une guerre ou une transformation de l'outillage. En effet, d'une part, le contribuable est moins disposé à donner que le prêteur à offrir son argent, et sa résistance à s'en dessaisir, s'il s'agit d'une guerre, rendra le gouvernement moins belliqueux, et s'il s'agit d'une transformation de l'outillage, retardera l'adoption peut-être prématurée de systèmes encore contestables. D'autre part, dans ces siècles d'inventions et de transformations rapides, on ne peut plus s'attendre à voir durer indéfiniment avec leur utilité première les outillages même les plus coûteux et les plus parfaits; chaque génération est ainsi successivement exposée à se voir demander des sacrifices semblables, et cela enlève presque toute valeur à cet argument, cher aux partisans de l'emprunt, qu'une même génération ne doit pas être seule grevée par l'impôt de la totalité de dépenses qui profiteront aux générations futures.

Par contre, le recours à l'emprunt présente des avantages considérables. Le premier, c'est qu'il a un caractère de faculté que nécessairement l'impôt n'a point. Le capitaliste à qui l'État fait appel y répond selon ses convenances. Le seul danger serait que la majorité des capitalistes n'y répondit point. Mais, cela suppose un État qui ne jouit d'au-

cun crédit, et alors il n'y a pas lieu de discuter sur la meilleure gestion de ses finances. Nous supposons ici un État qui jouisse d'un bon crédit, qui puisse à son gré demander de l'argent aux capitalistes par l'emprunt ou l'exiger des contribuables par l'impôt et nous cherchons lequel des deux procédés sera le plus profitable au pays.

La question ainsi posée, nous trouvons à l'emprunt deux avantages. D'abord, l'impôt prend brutalement à tous les contribuables, sans distinction, une somme proportionnelle; l'emprunt n'ôte aux capitalistes que les sommes dont ils peuvent se démunir sans nuire à leurs affaires. Ensuite, quel que soit le crédit du pays emprunteur, l'emprunt lui revient toujours moins cher que l'impôt. C'est ce que dans un temps où, à la vérité, les conditions du crédit étaient un peu différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui, Jacques Lafitte a admirablement exposé dans ses *Réflexions sur la réduction de la rente et sur l'état du crédit* : « Le contribuable se plaint, il est prêt à se révolter quand on lui demande au delà d'une certaine somme d'impôts. Le capitaliste, au contraire, se présente de lui-même et vient vous offrir le capital dont vous avez besoin. L'un de ces procédés est difficile et dangereux; l'autre facile et commode. C'est que l'impôt prend les capitaux où ils ne sont pas; il les prend dans les bourgs, dans les campagnes, souvent les plus incultes et les plus pauvres; l'emprunt les prend où ils sont, dans les grandes villes et les capitales. L'impôt les prend où ils coûtent 10, 12 et quelquefois 15 p. 100 : l'emprunt, là où ils coûtent 4 à 5, et où ils s'offrent d'eux-mêmes. »

Le procédé de l'emprunt a donc sur le procédé de l'impôt de grands avantages; mais, nous le savons, il présente aussi des inconvénients. C'est pourquoi le pays qui a eu jusqu'ici de beaucoup la meilleure gestion financière, l'Angleterre a toujours eu soin de les employer concurremment l'un et l'autre à alimenter le trésor public. Pendant la guerre de Crimée, par exemple, on a demandé une partie des dépenses extraordinaires à l'emprunt, et une autre, beaucoup moindre que la première, à l'impôt. En 1882, les expéditions contre les Ashantis et l'Egypte ont été, pour la plus grande partie, payées avec les produits de l'impôt : on a relevé de 1 1/2 penny le taux de l'*income tax* (V. Finances de l'Angleterre). L'avantage de cet emploi simultané des deux procédés est évident : d'un côté, grâce à l'emprunt, la génération présente ne paye l'argent que le prix qu'il vaut; elle ne trouble pas, par une demande excessive d'impôts, la répartition de la richesse dans le pays et l'emploi du capital; d'un autre côté, grâce à l'impôt, elle s'associe, pour sa quote part, aux dépenses actuelles, et l'augmentation des impôts pourra avoir de l'influence sur la facilité avec laquelle elle autorisera des dépenses qui peuvent n'être pas toutes d'une utilité incontestable.

3. Utilité et danger des dettes publiques.

On dira au mots Emprunts publics quels moyens un gouvernement peut employer pour se procurer de l'argent; on nous montrera qu'il est bien des espèces de dettes publiques : dette *perpétuelle*, ou *viagère;* dette *consolidée* et dette *flottante ;* dette *apparente* et dette *occulte*, dette dont l'amortissement fonctionne automatiquement et dette que le gouvernement doit prendre le soin d'amortir, etc. On y dira les origines et l'on y discutera les mérites des différents types; on étudiera la question de savoir si un pays a intérêt à posséder un ou plusieurs types de dettes publiques. Mais ici la variété de ces types importe peu. Pour les considérations qui vont suivre, c'est l'ensemble seul de la dette publique d'un Etat qui nous intéresse. Et même, à vrai dire, si, par une organisation politique et sociale qui n'existe pas encore, qui peut-être n'existera jamais, mais qu'on peut prévoir, l'État venait à se décharger sur des associations d'hommes et de capitaux de la plupart des fonctions qui lui incombent aujourd'hui, et si ces associations, substituées à lui, empruntaient dans le pays et constituaient ainsi des dettes nombreuses, d'un total considérable, presque tout ce que nous allons dire de la dette de l'État s'appliquerait aux dettes de ces associations. Si par exemple, comme l'indique M. de Molinari, dans son *Évolution économique*, il survenait un état de choses où ce fussent des sociétés anonymes qui assurassent aux citoyens la sécurité extérieure, la police intérieure, la justice, etc., ces sociétés évidemment devraient, pour faire face à ce qu'on attendrait d'elles, emprunter dans le pays; or, la somme de leurs emprunts aurait, au regard des entreprises industrielles et du marché des capitaux en général, à peu près la même influence qu'a aujourd'hui la dette publique de l'État, des départements et des communes

Cette influence est à la fois bonne et mauvaise. Voyons-en d'abord le bon côté.

Pour juger des avantages que peut assurer au pays la présence d'une dette publique, il ne faut pas songer à une dette publique déjà existante; il faut songer à une dette publique qui se constitue. Et il ne faut pas

non plus envisager le temps présent et l'état du crédit chez nous à l'heure actuelle; il faut se reporter en arrière et voir ce qu'était le crédit en Angleterre, il y a cinquante, en France, il y a trente ans, et ce qu'il est encore dans un grand nombre de pays d'Europe et d'Amérique. Cela revient à dire que les avantages d'une dette publique sont problématiques dans les pays où le crédit et la confiance des prêteurs sont déjà depuis longtemps développés. En effet, ces avantages se résument presque tous en ceci : les emprunts publics sont une éducation pour les petits capitalistes et une sorte d'initiation et de préparation à la constitution des grands capitaux anonymes. Dans presque tous les pays, même chez les Anglo-Saxons, l'État a inspiré et inspire peut-être encore une confiance que n'obtient aucune autre institution financière. La plupart des capitalistes identifient à la fortune de l'État leur fortune propre, et estiment que les capitaux qu'ils lui confient sont en sûreté, à moins que le pays lui-même ne vienne à périr. Cette opinion aurait dû être ébranlée par bien des circonstances que l'histoire a enregistrées ; elle ne l'a pas été. Dans ces conditions, toutes les fois que l'Etat annonce qu'il va emprunter, les capitaux, même les plus timides, se mettent en mouvement, et, parmi eux, des sommes qui dormaient inoccupées se présentent pour être employées. C'est une question sur laquelle nous n'insisterons pas ici, que de savoir si l'emploi que fera l'État de ces capitaux est toujours le meilleur qu'on en puisse faire. Cela n'importe pas à notre raisonnement. L'offre d'un emprunt a ce résultat : faire entrer dans la circulation des capitaux jusqu'alors improductifs. Elle en a un second : ce premier emprunt en peut laisser prévoir d'autres pour l'avenir. Des gens qui n'économisaient pas, ne sachant quel emploi faire de leur argent, ne voulant acheter ni terre, ni fonds de commerce, vont désormais mettre en réserve de quoi souscrire à l'emprunt futur. Voilà un grand pas dans une bonne voie, en voici un plus grand encore. Après avoir souscrit aux emprunts d'État on souscrira à d'autres emprunts ; on confiera cet argent, qui peut-être fût resté improductif, soit aux compagnies de chemins de fer, soit à de grandes entreprises industrielles. C'est un précieux développement du crédit. On va trouver ainsi, par l'association des petits capitaux, des sommes prodigieuses que les plus riches capitalistes de la terre n'auraient pu fournir : c'est un progres d'ordre non seulement financier, mais social.

Maintenant ce progrès entraine avec lui des dangers multiples, quelques-uns considérables. Cet argent, que l'on confie à l'État, il en sera fait un emploi souvent fâcheux (V. Crédit public et Etat). Ces emprunts successifs, que le contribuable, par ses représentants, autorise si facilement, parce qu'il recueille le bénéfice de la dépense du capital et qu'au contraire il ne supporte que la charge de l'intérêt, imposent à l'industrie et à la production en général un poids mort qui les retarde dans la concurrence avec les nations rivales (V. Impôts, Industrie).

Ce sont là encore des points sur lesquels nous n'insisterons pas dans le présent article. En voici d'autres, au contraire, sur lesquels c'est ici le lieu d'appeler l'attention du lecteur.

Ces emprunts, dans un très grand nombre d'États, se succèdent presque périodiquement, si bien qu'en France, par exemple, à peine s'écoule-t-il une seule année où l'on ne voie pas émettre des emprunts ou de l'État ou garantis par l'Etat. Cette succession ininterrompue d'emprunts, auxquels, à raison de leur fréquence même, on doit, en général, assurer un intérêt élevé, a pour effet de développer une catégorie spéciale de citoyens, qui sont les rentiers. Cette catégorie n'est pas nouvelle. Il y a eu des rentiers sous tous les régimes et à toutes les époques. Mais, pendant longtemps, elle ne comprenait qu'un petit nombre de rentiers sur l'Etat ; le reste était surtout des propriétaires fonciers qui vivaient de la *rente* que leur payait le tenancier. Aujourd'hui la classe des rentiers sur l'Etat est, dans le monde entier, devenue plus nombreuse ; et elle tend à le devenir de plus en plus dans les pays où les emprunts sont de plus en plus fréquents. Et — chose à noter — ces rentiers deviennent solidaires de l'Etat. Ils ont besoin de l'Etat qui leur fournit des rentes élevées, et l'Etat a besoin d'eux qui lui fournissent des capitaux. Eux se montrent indulgents pour l'emploi qu'il fait de leurs capitaux ; lui, en échange, leur garantit des privilèges inusités (V. Rentes d'État) et d'autant plus contestables que les rentiers ne sont pas nécessairement, mais sont assez souvent des oisifs, et qu'ils ne profitent à la société où ils vivent que dans la mesure où leurs consommations intéressent la production (V. Consommation, Luxe).

Ce n'est pas tout. La confiance même que l'on a dans l'Etat, la sécurité que l'on attribue aux placements qu'il offre, détournent les capitaux d'autres emplois au moins aussi lucratifs pour eux et probablement plus utiles pour le pays. Il n'est guère douteux que la facilité avec laquelle l'Etat se procure des capitaux n'ait beaucoup contribué à l'extension de ses attributions (V. Etat), et d'autre part, que l'usage qu'en sa qualité, aujourd'hui

partout reconnue, de gros industriel (transporteur, manufacturier, constructeur, etc.), il fait des capitaux des rentiers, ne soit moins fructueux que celui qu'en feraient des particuliers. Mais précisément, séduits par les avantages que leur garantit l'Etat, les capitalistes lui offrent plus volontiers leurs capitaux qu'à ces particuliers. C'est là ce qui, dans beaucoup de pays, explique l'état précaire de l'agriculture et même de l'industrie.

Le *rentier* sur la terre, en effet, y a fait place au rentier sur l'Etat. Aussi la propriété foncière a-t-elle déjà baissé de valeur — ce qui n'est peut-être pas pour l'ensemble de la nation un grand mal — et tend-elle à baisser encore avec une rapidité qu'on a essayé d'enrayer par des procédés empiriques (exemple : les droits protecteurs) et qui explique l'état de crise où elle languit depuis d'assez longues années. D'ailleurs le même capitaliste, qui se désintéresse de la propriété, se désintéresse aussi de l'agriculture. Le cultivateur trouve plus rarement qu'autrefois un capital à emprunter ; le fermier n'a plus aussi souvent derrière lui le propriétaire qui lui laisse un cheptel. Et de même que pour la propriété foncière, cela explique, en partie, la situation fâcheuse de l'agriculture.

Dans l'industrie, le même phénomène apparaît, un peu différent. L'industrie, à proprement parler, ne manque pas de capitaux ; elle en a à sa disposition de considérables ; elle manque seulement de capitaux associés. On ne place pas son argent dans l'industrie ; on le place en rentes sur l'Etat. Il en résulte que, dans l'industrie, chacun travaille avec ses capitaux propres. Et voici les conséquences que cela amène. Comme aujourd'hui, par suite de la concurrence intérieure et internationale, les bénéfices sont assez réduits, comme la *marge des profits* est assez étroite, les industriels-capitalistes se trouvent parfois dans une situation qui peut les décourager. Supposons que les rentes sur l'Etat rapportent 4 p. 100, et que les bénéfices d'une industrie représentent 7 p. 100 du capital engagé ; l'industriel, qui a donné son temps et son activité et couru des risques, estime, avec raison, que 7 p. 100 sont une rémunération insuffisante de son labeur, de ses chances et de son capital. Il songe qu'à placer ce capital en rentes sur l'Etat, il aurait, sans courir aucun risque, reçu un intérêt de 4 p. 0/0, et peut-être, en outre, retiré quelque profit de son travail propre, en qualité de fonctionnaire ou d'employé. Et ce genre de raisonnement peut le conduire à déserter l'industrie.

Supposons, au contraire, qu'au lieu de travailler avec ses seuls capitaux, il conduise son industrie avec des capitaux empruntés, auxquels lui-même n'aura joint qu'une faible somme de capitaux propres ; la situation change : sur le 7 p. 100 des bénéfices, 4 p. 100 seront attribués au travail de l'industriel, et 3 p. 100 aux capitaux ; les capitalistes qui n'auront fourni que leurs capitaux seront amplement satisfaits d'un intérêt de 4 p. 100 ; lui, qui n'aura presque donné que son travail, le sera de la somme que représentent les 3 p. 100 de bénéfices. C'est en partie cet emploi, largement répandu, des capitaux associés dans l'industrie anglaise, qui lui assure dans le monde sa situation privilégiée. Seulement cet emploi ne se pratique et se développe que dans un pays où les capitaux ne sont pas chaque année sollicités par des emprunts publics émis au taux le plus avantageux.

Bibliographie.

On trouvera des renseignements sur les dettes publiques dans la plupart des livres de finance ; et notamment de très complets dans la *Science des Finances*, de M. Paul Leroy-Beaulieu, 4e édit., Guillaumin. Cet ouvrage indique en même temps un certain nombre d'ouvrages spéciaux sur la matière.

Consulter aussi : *Public Debts*, an Essay in the *Science of Finance*, par Henry C. Adams, 1887, New-York. Les problèmes les plus intéressants de la matière des dettes publiques y sont discutés avec sagacité. Nous citerons notamment toute la premiere partie de l'ouvrage, qui comprend les chapitres suivants : I. *Les emprunts publics en tant que politique financière ;* II. *Effets politiques des dettes publiques ;* III. *Effets sociaux ;* IV. *Effets industriels des emprunts publics ;* V. *Quand les Etats peuvent-ils emprunter ?*

DIETERICI (Charles-Frédéric-Guillaume), né à Berlin le 23 août 1790, mort le 30 juillet 1859. Etudiant à Kœnigsberg, un moment professeur du prince de Prusse, précepteur des fils du ministre Klewitz, ingénieur, géographe, il fit les deux campagnes de France comme attaché à Blücher et sut, dans ces moments difficiles, se lier avec des savants français tels que Laplace. Après 1815, il entra dans l'administration, réorganisa dès 1820 tout le système de l'instruction publique et prit en 1844, à la mort d'Hoffmann, la direction du bureau de statistique de Prusse. Il créa le « séminaire administratif » qu'il a dirigé jusqu'à sa mort. Successivement conseiller intime, puis supérieur, puis membre de la deuxième Chambre, il était correspondant de l'Institut de France et membre de nombreuses académies.

Il faut citer de lui : *Statistische uebersicht der wichtigsten gegenstaende des Verkers und verbrauchs im preussischen Staat und in deutschen Zollverein* (Berlin, 1838), continué depuis tous les deux ou trois ans. — *Der volkswohlstand im preussischen Staat* (Berlin, 1846). — *Ueber arbeit und capital* (Berlin, 1848). — *Die Bevolkerung der erde* (1857). — Son *Handbuch der statistik des preussischen Staats* est resté inachevé. E. R.

DIMANCHE ET JOURS FÉRIÉS.

SOMMAIRE

1. Le repos hebdomadaire : sa nécessité
2. Le repos forcé et la liberté du travail
3. Historique.

1. Le repos hebdomadaire; sa nécessité.

L'homme qui travaille a besoin de repos. Ses forces musculaires et intellectuelles ne sauraient être réparées uniquement par une bonne alimentation et par tout ce qui tient, en général, à l'hygiène purement matérielle. Il faut que l'esprit et le corps, pressés par la fatigue, quittent, à des intervalles plus ou moins rapprochés, le labeur quotidien, sous peine d'abaissement de la puissance productive, dont le travail est un élément premier.

De tout temps, les législations et les religions ont reconnu ce besoin et ont prescrit des fêtes périodiques destinées à établir le repos commun. A l'origine des sociétés, en effet, les réglementations religieuses et civiles semblent avoir été confondues. La plus ancienne de ces prescriptions, le repos du septième jour, inscrite dans la loi de Moïse et adoptée par toutes les sectes de l'Église chrétienne, est encore, aujourd'hui en pleine vigueur. Mais les Juifs ont conservé le samedi, comme jour de repos, tandis que les sectes chrétiennes ont toutes choisi le dimanche. C'est, pour chaque religion, un jour consacré à la prière et aux pratiques religieuses, pendant lequel, suivant les sectes, les pays et les mœurs, le travail est suspendu de façon plus ou moins complète.

La fixation d'un jour de repos commun, acceptée par l'opinion publique, peut présenter au point de vue économique des avantages certains. La division du travail a lié, à toutes les époques, et lie surtout de nos jours, trop étroitement les parties du monde économique, pour que la cessation du travail sur un point n'entraîne pas forcément sa désorganisation momentanée sur un autre.

Est-ce cependant une raison pour que l'on fasse du repos du dimanche l'objet d'une prescription légale? Assurément non. Le principe de la liberté du travail s'oppose à toute ingérence de l'autorité en cette matière.

2. Le repos forcé et la liberté du travail.

Deux arguments pourraient être invoqués pour rendre obligatoire le repos du dimanche et des jours fériés, le premier est relatif à la religion, le second à l'hygiène et à l'organisation du travail. Nous n'avons point à nous occuper ici des prescriptions religieuses ni de la loi canonique; la loi civile seule doit être le sujet de notre examen. Il est bien évident qu'une cessation absolue de travail n'est pas possible et que l'on ne peut arrêter complètement, même pour un jour, la vie économique. Le principe se trouve donc être, déjà, de difficile application. Ce n'est pas tout : il porte atteinte à la liberté du travail, sans offrir d'avantages. L'homme, d'après le principe de la liberté du travail, dispose souverainement de ses forces physiques et intellectuelles, mais en revanche il a la responsabilité entière de l'entretien de sa vie et de celle des siens. S'il est obligé de travailler une partie du jour indiqué pour le repos, afin de fournir à la subsistance de sa famille, n'est-ce pas lui enlever sa responsabilité que de le forcer, ce jour-là, à s'abstenir de tout travail?

Reste la question d'hygiène. Cependant chaque homme est le seul juge possible de la quantité de repos qui lui est nécessaire. Chaque individu a un tempérament particulier, des forces différentes ou qu'il applique différemment. Dans certains cas, un jour de repos toutes les semaines ne suffit pas; dans d'autres, deux jours par mois suffiraient. Il faut toujours se souvenir que l'homme est poussé au travail par le besoin, qu'il n'agit ordinairement que sous la pression de la nécessité. Il est donc porté naturellement à accepter, sans contrainte, le repos du dimanche toutes les fois qu'un intérêt personnel puissant ne l'en empêche pas. Ce n'est certes pas le point de discipline sociale auquel, sous l'empire de la liberté, l'homme obéisse le plus difficilement. Une loi restrictive serait donc inutile. Pis que cela; elle serait dangereuse, car elle atteindrait ceux pour lesquels le travail du dimanche est indispensable; elle contrarierait certains travaux agricoles comme la rentrée des récoltes, et, en général, tous les travaux urgents qui ne peuvent être remis même au jour suivant, sans qu'il en résulte une perte considérable de richesse.

En réalité, une loi de cette espèce serait très difficile à faire respecter. Celle du 18 novembre 1814, qui date du début du gouvernement de la Restauration, ne put jamais être entièrement appliquée et tomba en désuétude. Les exceptions nécessairement introduites dans cette loi en rendaient l'interprétation fort épineuse. Les services publics, quoi qu'on fasse, ne peuvent être tous suspendus; or, beaucoup de ces services dépendent d'entreprises privées, dont il faudrait également arrêter le travail.

Le législateur ne peut guère intervenir en cette matière que comme il l'a fait par la loi du 18 germinal an X (8 octobre 1802). [illegible]

loi fixait au dimanche le repos des fonctionnaires publics. Il s'ensuivait que, ce jour-là, les tribunaux ne siégeant pas, et les bureaux des administrations publiques étant fermés, les actes qui réclament l'intervention des officiers ministériels en tant que fonctionnaires, ne pouvaient être accomplis. C'est pourquoi l'on a régularisé cette disposition en déclarant, dans le code de commerce, qu'un effet de commerce dont l'échéance tomberait un dimanche ou tout autre jour férié serait payable la veille, et que le protêt ne pourrait être fait que le lendemain du jour férié. Cette réglementation du travail des fonctionnaires, qui se trouve dans les attributions nécessaires de tout gouvernement, n'a rien de contraire à la liberté du travail; elle ne fait qu'aider indirectement au repos du dimanche accepté, du reste, par les mœurs. Une organisation autoritaire du repos ne serait possible que dans une société socialiste, où tous les citoyens seraient des fonctionnaires relevant de l'autorité supérieure et obéissant à des règlements.

Au point de vue économique, la question n'a donc d'importance qu'eu égard au principe. En pratique, des difficultés sérieuses ne se sont jamais élevées. Patrons et ouvriers observent généralement partout le repos du dimanche.

3. Historique.

Les fêtes établies dans les sociétés de l'antiquité, et dont quelques-unes seulement étaient obligatoires, avaient toutes un caractère religieux. Elles furent multipliées à Rome outre mesure au temps de la décadence, et devinrent peu à peu presque aussi nombreuses que les jours de travail.

Les fêtes instituées par la religion chrétienne nous intéressent davantage, surtout la célébration du dimanche. A toutes les époques, les gouvernements donnèrent à la loi religieuse l'appui de la loi civile. Dès 321, Constantin prescrivait la célébration forcée du dimanche, en autorisant néanmoins le travail de la terre. Les conciles tenus au VIe siècle rendirent ces dispositions plus sévères, en interdisant aux laboureurs toute espèce de travail, et aux commerçants la mise en vente de leurs marchandises. Une ordonnance de cette époque ne permettait, ce jour-là, ni les jeux, ni les chansons, ni les danses. Cette ordonnance fut souvent renouvelée depuis. Plus tard les marchés publics furent fermés le dimanche par ordre de Henri III.

Les successeurs de Henri III prirent presque tous des mesures analogues dont les détails n'offrent aucun intérêt.

Cependant le nombre des fêtes religieuses était devenu considérable. Une bonne partie de l'année se passait dans l'oisiveté. A la veille de la Révolution, on chômait encore en France 82 fêtes par an. Sous Henri IV, sous Louis XIII et sous Louis XIV, la Cour de France fit des démarches auprès du Saint-Siège afin de faire diminuer le nombre des fêtes religieuses qui empêchaient le travail. La Cour, malgré cela, ne se privait pas, les jours de fêtes religieuses, « d'esbattements » et de distractions coûteuses. La plupart des rois n'y apportaient guère d'économie. Ce n'est que l'impossibilité absolue de se procurer de l'argent qui rendit sages quelques-uns d'entre eux. Les millions dépensés dans ces fêtes somptueuses étaient une cause d'appauvrissement au moins aussi grande que la multiplicité des fêtes religieuses. Aussi, sous Louis XV, des pamphlets furent-ils publiés, dans lesquels on faisait violemment ressortir que le peuple ne participait point à ces amusements et que la plus belle fête pour lui serait de voir ses impôts diminués de toutes les sommes follement jetées dans ces prodigalités. Ces conseils, on le pense bien, ne furent pas suivis; on se contenta d'admettre de loin, il est vrai, à ces fêtes, le peuple qui, auparavant, en était généralement exclu.

En dehors des avantages de l'hygiène, Sismondi, a trouvé à certaines fêtes, au point de vue historique, une utilité originale. Les fêtes données par les rois de France au XVe siècle auraient contribué beaucoup à ce que la France ne fut pas démembrée, à cette époque. L'attrait des plaisirs retenait en effet à Paris des gens fort turbulents, comme les rois de Sicile et de Navarre, les ducs de Bourbon, de Berry et de Bourgogne qui oublièrent leurs ambitions au milieu des fêtes, et contribuèrent par leur mollesse à faire l'unité de la France.

La loi du 18 novembre 1814 n'a été qu'une reconstitution des différentes ordonnances de l'ancien régime. Elle défendait, les dimanches et jours fériés : aux marchands d'ouvrir boutique; aux ouvriers et artisans de travailler extérieurement et d'ouvrir leurs ateliers; aux charretiers, etc., de faire des chargements; aux cabaretiers, traiteurs, directeurs de maisons de jeu de tenir ouverts leurs établissements. Des exceptions étaient faites en faveur des marchands de comestibles, des pharmaciens, etc. Il était permis en outre aux armateurs de charger leurs navires et aux meuniers de mettre en marche leurs moulins, etc. Cette loi ne fut jamais entièrement appliquée et ne pouvait d'ailleurs l'être. Oubliée pendant longtemps, elle a été abrogée seulement il y a quelques

années, par la loi du 18 juillet 1880, qui, de plus, abroge toutes les lois et ordonnances rendues antérieurement sur la même matière, sauf l'article 57 de la loi organique du 18 germinal an X, ainsi conçu : « Le repos des fonctionnaires publics sera fixé au dimanche. »

Bien que ces mesures respectent, à un point de vue général, le principe de la liberté de travail, il importe de signaler quelques exceptions relatives au travail des enfants dans les manufactures (travail du dimanche). La loi du 19 mai 1874 et le décret du 22 mai 1875 désignent les industries qui peuvent employer les enfants le dimanche et règlent les conditions dans lesquelles cet emploi a lieu. Dans tous les cas, l'ordre du travail du dimanche dans les usines doit être distribué de telle sorte qu'il permette aux enfants l'accomplissement de leurs devoirs religieux.

La loi ne pourrait aller plus loin sans apporter des entraves très gênantes à la liberté. Les mœurs, les croyances religieuses et l'habitude ont une action bien plus grande, en cette matière, que des règlements forcément contradictoires.

Tous les peuples chrétiens observent le dimanche; il en est parmi eux qui l'observent plus ou moins strictement. En pays protestants, surtout en Angleterre et aux États-Unis, la discipline religieuse est mieux respectée qu'en pays catholiques. L'on attribue ce fait à la rivalité des sectes qui, vivant les unes à côté des autres, tentent d'augmenter leur importance et la considération dont elles jouissent, par une observance plus sévère des règles pieuses.

Néanmoins des protestations se sont fait jour en Angleterre contre l'observance légale des jours fériés. Il ne semble pas qu'elles aient eu jusqu'ici de résultats. Ces mœurs religieuses des peuples anglo-saxons présentent une contradiction singulière avec leurs habitudes commerciales. On pourrait se livrer à ce sujet à des développements intéressants, mais ils ne seraient nullement d'ordre économique et ne peuvent trouver leur place ici.

DISETTE. — V. **Abondance**, § 2 et **Céréales**.

DISRAËLI (Benjamin), né à Londres, le 21 décembre 1804, mort à Londres, le 19 avril 1881.

Si l'on en croit la plus décevante des sciences, — j'ai nommé, je crois, la statistique, — Benjamin Disraëli, lord Beaconsfield, serait, de tous les hommes d'État contemporains, M. le prince de Bismarck toujours excepté, celui qui a inspiré le plus grand nombre de biographes. Beaucoup de ces biographies ne sont que des pamphlets, et quels pamphlets, de véritables sacs à venin! Mais l'auteur de *Coningsby* ne s'inquiéta jamais beaucoup des calomnies et des mensonges que ses ennemis, pendant plus d'un demi-siècle, ne se lassèrent point de déverser sur sa tête. On s'occupait de lui, on s'occupait de lui passionnément : c'était l'essentiel ; il n'eût redouté que le silence. Le jour où les petits ramoneurs cessèrent de se retourner dans la rue sur son passage, Mme Récamier comprit que c'était fini. Les pamphlétaires n'arrêtèrent jamais de vilipender Disraëli.

Tout au début de sa carrière, — il n'avait accompli encore que deux palinodies, — un homme qui n'était rien moins qu'O' Connell l'appela publiquement apostat, charlatan, et « l'héritier du voleur qui mourut sur la croix dans l'impénitence finale. » Disraëli répondit tranquillement : « Nous nous retrouverons à Philippes! » Pendant cinquante années, des hommes de tous les partis, tour à tour les conservateurs, les libéraux et les radicaux, ne se fatiguèrent point de le traiter, selon la litanie qui a été notée par l'un de ses historiens, « d'aventurier, de renégat, de girouette, de fourbe, de menteur, de romancier saugrenu, d'idéologue prétentieux, de saltimbanque et de magicien juif. » Et Disraëli de répliquer toujours en donnant rendez-vous à Philippes, où, en effet, l'on se retrouvait toujours et où la Fortune, qui lui fut plus d'une fois infidèle, ne se montra jamais impitoyable. La Fortune, étant femme, s'attache souvent à qui la méprise; mais, étant femme, elle finit aussi par être sensible aux longs et persistants hommages. Disraëli adorait la Fortune et il la conquit. Il aimait d'elle, sans doute, ce qu'elle a de moins bon, le bruit, la gloriole, le luxe tapageur, les vains grelots des renommées mondaines ou populaires; mais il aimait aussi le reste. Il était fat, orgueilleux, hâbleur, volontiers plat envers les grands, dénué de scrupules, inconstant et volage. Mais il était poète et il était patriote — et cela pèse dans la balance.

« Je ne serai jamais qu'un gentleman de la presse et la littérature est mon unique écusson. » Benjamin Disraëli mourut vicomte et pair sous le nom de lord Beasconfield et, s'il n'eût jamais écrit sur son écusson que le *Jeune Duc* et la *Merveilleuse aventure d'Alroy* il ne reposerait pas à Westminster, à côté de Shakespeare. Mais, homme d'État et homme de lettres, il eut une double inspiration de génie : il mit sa politique dans les romans et, dans sa vie publique, sa poésie. Ses œuvres d'imagination, sous les titres les plus brillants et les plus caressants, sont

des œuvres de vulgarisation politique, diplomatique, sociale, économique, financière, coloniale et même théologique; mais il n'y a pas un acte de sa vie publique, toute en relief, qui ne soit calculé pour parler à l'imagination, à celle qui compte, à celle des femmes, de la jeunesse et des foules.

Est-ce détourner le roman de son but, de sa cause finale, que d'en faire le véhicule d'idées et de doctrines politiques? Et s'il divertit quand même! Les plans de régénération sociale, qui sont *Coningsby*, ou d'expansion coloniale, qui sont *Tancrède* et *Endymion*, valent bien l'éternelle psychologie ou physiologie de l'adultère et m'intéressent tout autant; la politique n'est-elle pas déjà dans l'*Iliade* et l'*Odyssée?* Il s'annonce comme un amuseur des contes arabes ou d'un *Décaméron :* « Entrez sans défiance dans mon académie, c'est un bazar. » Et, comme il se présente avec grâce parfaite, comme tout en lui, dès le premier aspect, est fait, sinon pour charmer, du moins pour étonner, pour surprendre et retenir l'attention, — son nom qui éclate dans la gravité correcte et grise des autres noms comme une fanfare d'Italie et de Syrie, son étrange beauté, « un teint blême, d'abondants cheveux de jais dont les boucles retombent en masse épaisse sur la joue gauche, des yeux sombres comme l'Erèbe », son costume extravagant et harmonieux, « habit de velours doublé de satin blanc, manchettes de soie noire aux franges pendantes, canne d'ivoire incrustée d'or, » — la foule répond avec empressement à son appel; duchesses et petites bourgeoises, cotonniers et marquis, artisans et artistes, les socialistes avec les tories, entrent dans cette boutique des *Mille et une Nuits* et tous en ressortent également séduits et troublés.

Le beau marchand s'est bien gardé de leur offrir sa pacotille, de déployer d'abord ses étoffes, ses broderies, ses tapis, d'étaler ses denrées coloniales et sa bijouterie de chrysocale et de verre. « Asseyez-vous, causons. » Il revient de Palestine, d'Égypte, de Grenade; il en a rapporté les jolies habitudes. On passe sur des plateaux de filigrane du café de Moka, des confitures de rose, des cigarettes de Latakieh. Ce n'est pas un magasin, c'est un salon. La conversation est éblouissante de verve et d'esprit. Quel charmeur que *Contarini Fleming!* quel séducteur que *Vivian Grey!* L'heure passe; il faut se retirer; mais, comment partir, sans acheter quelque chose, et comment marchander, après avoir été si royalement traité! Donc, on achète, — c'est là qu'il vous attendait, et non pour les quelques pièces d'or qui tombent dans sa bourse tressée de soie et brodée de perles, mais, parce qu'entrés chez lui avec mille préjugés, vous sortez, ayant laissé ces préjugés au fond d'un verre de vin de Chypre, en échange de tout un bagage d'idées nouvelles, de vues lumineuses sur ce qui était encore, une heure auparavant, l'inconnu, de notions précises et sûres sur les sciences qui paraissaient le plus rébarbatives, de conceptions ingénieuses et fines, de résolutions inattendues et hardies. Vous n'avez cru lire qu'un roman, un conte, une historiette; vous voilà transformé, estampillé à la marque du magicien oriental; vous ne voyez plus du même œil ni la politique, ni la société, ni les colonies, ni les classes ouvrières, ni le libre-échange, ni l'aristocratie, ni la démocratie, ni les *corn-laws*, ni le *household suffrage,* ni l'Église d'Irlande. Le philtre a opéré.

En revanche, il met dans sa politique la poésie, la grande allure poétique. Il passe par les mêmes épreuves, il subit les mêmes affronts, il lutte contre les mêmes difficultés que tous les autres, mais il n'a pas la même posture devant les tempêtes. Une campagne électorale, une intrigue parlementaire, un ministère, une agitation politique, c'est une cuisine, assez uniforme, assez monotone; tout est dans la sauce et celle qu'y met ce cuisinier est d'un merveilleux et surprenant ragoût. On n'a pas encore, je crois, comparé la poésie à une sauce; il faut commettre ce blasphème pour bien comprendre notre Benjamin. Il a poursuivi, sans doute, au cours d'une aussi longue carrière, des œuvres qui étaient par elles-mêmes nobles et dignes d'estime, l'assistance publique dans les campagnes, l'émancipation politique des juifs anglais, la réforme électorale, la réforme de l'Église anglicane d'Irlande; c'est surtout par la manière dont il présente et défend ses propositions qu'il est admirable. Les mauvaises comme les bonnes, les médiocres et les pires, grandissent ou, ce qui revient au même, ont l'air de grandir rien qu'à être présentées par lui. Il met, même dans les œuvres basses, — et il en a poursuivi, — et dans les choses vulgaires, — et toute vie en est traversée, — l'allure du grand. La plupart des politiques, surtout des hommes d'État anglais, graves, solennels, entortillés dans les plis des cravates à triple et quadruple tour, professent un large mépris pour tout ce qui paraît ressembler à la poésie, au roman, pour tout ce qui n'est pas naturellement plat et sensé. Il n'a pas moins profondément et sérieusement étudié les questions d'affaires, les questions les plus techniques et les plus *matérielles*, que ses rivaux les plus austères; il sait lire et établir un budget comme un

financier de profession; la doctrine du libre-échange et celle de la protection, qu'il a successivement défendues, n'ont point de mystère pour lui; comme chancelier de l'Échiquier, il propose le premier ces mesures que M. Gladstone commence par combattre, dont il adoptera plus tard les plus importantes, la réduction de l'impôt sur la drèche, l'abaissement progressif des droits sur le thé, la diminution des taxes de navigation, l'extension de l'*income-tax* à l'Irlande, la généralisation et l'augmentation de l'impôt direct sur les propriétés bâties. Mais il jette sur toutes ces questions le manteau de pourpre et d'or; il les élève, les élargit, les ennoblit. La chicane, la comptabilité, la procédure, prennent avec lui un air d'aristocratie, d'élégance; il leur donne des ailes.

Il lui arrive de poursuivre des résultats qui n'ont rien de noble et que ses ennemis peuvent appeler vils; il devrait, en bonne logique, ramper pour les atteindre : il vole toujours. Nul n'a jamais mieux connu et pénétré le goût des masses pour le drame, l'épopée, l'idéal, pour tout ce qui brille, reluit, éclate et résonne, pour tout ce qui fait sortir, pendant une heure, des trivialités de la vie quotidienne. Il ne s'adresse qu'à ce goût, il ne flatte que lui. La façon de donner vaut mieux que ce qu'on donne : il a donné à son parti, à son souverain, à son peuple de bonnes et belles choses; mais comme il les a données! Ceux qui n'avaient fait que conquérir l'Inde pour l'Angleterre ont été traînés et deshonorés dans de cruels procès; il présente à la reine d'Angleterre le titre, la simple couronne d'impératrice des Indes et tout un peuple, ivre d'enthousiasme et de reconnaissance, le porte au Panthéon. A côté d'un diadème d'or semé de diamants et de rubis qu'on offre sur un plat d'argent, qu'est-ce qu'un immense empire conquis dans la boue et le sang? Il prend toujours, au bon moment, l'allure superbe et fière des héros de théâtre, agit pour l'optique du théâtre, parle pour la galerie. Il a les allures royales des héros de tragédie, les fiertés révoltées des héros de roman. Quant il débute : *What is he* ? Qu'est-il ? » demande dédaigneusement lord Grey. L'intrus répond : « Je suis le petit-fils d'un trafiquant italien, le fils d'un juif et je veux devenir tout simplement le premier dans la littérature, dans la politique et dans la société anglaise, je serai *Ixion au ciel.* » Et, en effet, il sera aimé de Junon, patronne de la plus fière aristocratie qui soit au monde, et Jupiter ne le précipitera pas. Il réussit péniblement après trois ou quatre échecs, qui n'ont pas laissé d'être humiliants, à entrer à la Chambre des communes : il parle : encore si on l'avait hué! mais, de tous les bancs, on répond par des rires prolongés. « Le temps viendra où vous m'écouterez! » Les honorables se tordent comme des dieux de l'Olympe. Mais les femmes applaudissent, les plus belles, les plus réputées par l'esprit, les plus élégantes, — il lui est indifférent que ce soient les plus jeunes; — et quand on a pour soi la duchesse de Saint-Albans, chez qui l'on joue au croquet avec des raquettes d'ivoire, lady Londonderry, dont les jardins à la Paul Véronèse ne sont pas remplis seulement de fleurs, mais de fontaines et de perruches, la duchesse de Hamilton où l'on mange des gelinottes farcies — ô triple *snob!* — dans de la vaisselle plate, on peut bien se passer de la faveur des vieux parlementaires décrépits; et cette faveur des femmes et des foules, qui sont femmes, il l'aura toujours, parce que toujours, jusqu'à la fin, jusqu'à la dernière minute de cette existence tourmentée, il sait parler à l'imagination, agir en poète.

Même, et peut-être surtout, chez les peuples à tempérament froid, dans les pays de brouillard et de brume, l'imagination est le plus important des facteurs, le plus puissant des leviers. Qu'il s'agisse de parler à la raison pure ou d'engager la raison basse, c'est toujours à l'imagination qu'il frappe. Il n'a qu'un procédé, un seul, mais infiniment varié : le coup de théâtre. Coup de théâtre, la constitution du parti de la *jeune Angleterre.* Coup de théâtre, la guerre au couteau déclarée à Peel. Coup de théâtre, la conversion au libre-échange. Coup de théâtre, le voyage du prince de Galles aux Indes. Coup de théâtre, la proclamation de la reine comme impératrice des Indes. Coup de théâtre, l'achat des actions khédiviales du canal de Suez. Coup de théâtre, l'envoi de la flotte anglaise à Besika au-devant des vainqueurs de Plewna. Coup de théâtre, la mainmise sur Chypre. Coup de théâtre, la conquête des frontières scientifiques de l'Afghanistan. Ses adversaires le traitent de cabotin, l'accusent de *humbug*. Il sourit, il recommence, et réussit encore. Il a contre lui, non pas toujours, assurément, mais plus souvent qu'un autre les intérêts sérieux, solides, supérieurs, permanents de son parti et même de son pays : il a toujours avec lui l'espérance surexcitée de l'Angleterre. Quand il poursuit les buts les plus réalistes, c'est alors qu'il agit et parle avec le plus de poésie apparente, qu'il monte dans les nuages les plus dorés. Jeune, il défiait ses ennemis par sa beauté de prince oriental. Vieux, cassé, grimaçant, fardé, il n'a pas renoncé à plaire et à charmer, et il plaît encore, il charme toujours. Il ne peut plus

donner l'amour, mais il attache une fleur, la plus mystique et la plus douce des fleurs, à sa boutonnière et cette primevère devient la fleur des salons les plus exquis, de toutes les femmes de tout un peuple. Parti de rien, il arrive à tout. Ce fils d'une race proscrite est devenu le chef et le maître de la plus vieille et de la plus orgueilleuse des castes. Ce noircisseur de papier est le second, après le tout-puissant chancelier d'Allemagne, dans les conseils solennels de l'Europe. Sa souveraine baisse la tête pour recevoir de lui une couronne et, quand il reçoit d'elle des titres éclatants de noblesse, c'est la reine, pour un rien, qui le remercierait d'accepter. Il a connu les bas-fonds du mépris; il conquiert la plus haute estime, celle de la probité impeccable, de la loyauté faite homme : Gladstone s'incline devant son lit de mort.

Il faudrait dire encore comment, étant le plus souple des hommes, il était aussi le plus obstiné, que ce froid et sceptique railleur savait aimer, que la générosité d'âme n'était pas étrangère à cet égoïste, comment, avide et cupide entre tous, il préférait l'élégance à la richesse, que cet effronté était peut-être un timide et que ce craintif sut tout de suite et toujours se faire craindre, que cet insolent était au fond un respectueux, que ce champion de l'ultra-torysme est le plus révolutionnaire des hommes d'État qui aient gouverné l'Angleterre, que ce poète était le plus positif des hommes, que tous les contrastes habitaient en lui et y faisaient bon ménage. Mais ce qu'il faut dire surtout, pour que cette esquisse ne soit pas trop incomplète, c'est que cet homme qui n'avait pas dans les veines une goutte de sang anglais, qui était deux fois étranger à l'Angleterre comme Vénitien et comme Juif, a été, du premier au dernier jour de sa vie publique, le plus anglais des Anglais. Il a gardé tous les défauts et toutes les vertus de sa race, il a pris toutes les vertus et tous les vices de son pays d'adoption. Il n'a jamais cessé d'être juif, italien, oriental, dans l'âme, il n'y a jamais eu de plus *stubborn Englishman*, d'Anglais plus entêté, que lui. Les plus purs descendants des vieux Saxons finirent par paraître, auprès de lui, des naturalisés de la veille; ce fils d'Orient, égaré vers la plage bretonne, était devenu plus qu'indigène : autochtone. On ne trouverait pas un préjugé anglais qui ne fût en lui, qui ne fût entré profondément dans ses moelles. « La famille Disraéli, dit un biographe, faisait partie des *Sephardim*, c'est-à-dire des juifs d'Aragon et d'Andalousie, désignés souvent sous le nom de nouveaux chrétiens, qui avaient conservé leurs antiques croyances malgré leur adhésion officielle au christianisme, et qui étaient, à la fois, de très bons chrétiens et d'excellents juifs. » Et *Sephardim* est resté jusqu'au bout celui que le peuple d'Angleterre appelait « notre Dizzie » et la reine d'Angleterre « comte de Beaconsfield. »

JOSEPH REINACH.

Bibliographie.

B. Disraeli, *Earl Beaconsfield. Life*. 1 vol. 1884. — *Life by* [illegible], 2 vol. — *Life, by O'Connor*, 1 vol. 1879. — *Life reprinted from the Standard*, 1 vol. — *Study by G. Brandes*, 1 vol. 1880. — *Public Life by F. Hitchmann*, 2 vol., 1879. — *An appreciative Life, by G. Brown*, 2 vol., 1882. — *Life by D. C. Keebel*, 1 vol. — *Lucy, Diary of the Beaconsfield government*, 1 vol. — Cucheval-Clarigny, *Lord Beaconsfield et son temps*, 1 vol.

DISTRIBUTION. — On a longtemps désigné et l'on désigne encore sous ce nom la partie de la science qui traite des lois en vertu desquelles chacun obtient la part de richesses qui lui appartient en propre. C'est la partie la plus étendue et la plus controversée de l'économie politique. Les économistes les plus illustres, Turgot, J.-B. Say, J.-St. Mill, ont employé ce mot et je l'ai, après un grand nombre d'autres, employé comme eux. Mais, à la réflexion et en présence des longues discussions auxquelles donnait lieu cette partie de l'économie politique, j'ai cru qu'il était utile d'abandonner ce nom et de lui substituer celui d'*appropriation* (voy. ce mot).

En effet, l'usage et l'étymologie font de la distribution un acte réfléchi et préparé par la volonté d'un homme, d'un distributeur, qui partage, soit à son gré, soit d'après des règles arbitraires, quelque chose entre un certain nombre de personnes. Les discussions qui ont eu lieu nous ont montré que c'était bien ainsi que la plupart des hommes qui n'ont pas étudié comprenaient la distribution : à leurs yeux, c'est la volonté arbitraire du législateur qui partage les richesses entre les hommes et on peut introduire dans le partage des changements en nombre indéfini.

Or, les recherches de la science ont abouti dès l'origine à une conception très différente. Sans méconnaître en fait le pouvoir arbitraire du législateur, on a imaginé un état dans lequel il *laisserait faire* et dans lequel, par conséquent, chaque fonctionnaire industriel s'approprierait lui-même, par le travail ou l'échange, la part de richesses qui lui reviendrait. Peut-on dire exactement, en ce cas, que la part de richesses qui lui revient soit distribuée? Non, évidemment. On ne peut parler ainsi qu'au figuré et la science répugne au langage figuré lorsqu'il obscurcit les idées.

Voilà pourquoi nous préférons l'emploi d'un mot qui exprime une idée générale et

plus simple, du mot « appropriation », rattachée par sa forme à celui qui exprime l'idée juridique de propriété. Les études de l'économie politique portent bien en réalité sur la manière dont les richesses sont appropriées entre les divers individus et la science y reconnaît deux formes abstraites, l'une qui règne dans la famille et qui pourrait à bon droit porter le nom de « distribution », l'autre, qui règne entre les adultes capables de contracter auxquels le mot de « distribution » ne saurait s'appliquer avec exactitude, quoiqu'il y ait partage.

L'attribution à chaque employé de l'État de la part qui lui revient sur le produit des contributions publiques, bien que le contrat intervienne dans sa fixation, pourrait prendre le nom de distribution.

Ainsi des trois formes concrètes d'appropriation, il n'y en a qu'une à laquelle le mot convienne exactement : il conviendrait à la troisième, forme mixte, par à peu près; il ne convient pas du tout à la seconde, la plus importante, qui est l'appropriation par l'échange.

Tels sont les motifs qui nous ont fait abandonner le terme adopté par nos prédécesseurs, non pour altérer leur conception, mais pour la mieux préciser par un terme qui comprenne dans sa généralité toutes les formes concrètes et que nous avons été heureux de rencontrer dans la langue.

Courcelle-Seneuil.

DIVISION DU TRAVAIL.

SOMMAIRE

1. Définitions : partage des occupations. — Coopération simple. — Coopération complexe.
2. Analyse de ces diverses combinaisons du travail. — Leurs avantages. — Objections.
3. Limites de la division du travail.
4. Historique.

1. Définitions : partage des occupations. — Coopération simple. — Coopération complexe

Parmi les causes qui augmentent la puissance productive du travail de l'homme, il en est une très importante, relative aux rapports des hommes entre eux : c'est la combinaison ou l'arrangement des efforts de plusieurs et même d'un grand nombre d'individus, dans un but commun.

Il suffit de jeter les yeux autour de soi pour constater que cette combinaison d'efforts se développe naturellement et, pour ainsi dire, sans que l'on y songe. Un homme ne produit pas tous les objets dont il a besoin. Un tailleur, par exemple, ne fait ni ses chapeaux, ni ses souliers. Il ne fabrique pas les outils dont il se sert; et, si l'on envisage sa vie en général, en dehors de son métier, on s'aperçoit que tous les objets qu'il consomme sont passés d'abord par d'autres mains que les siennes, et ont été créés de toutes pièces, ou modifiés, par le travail d'un nombre très grand d'individus.

Ces combinaisons du travail ne se manifestent pas seulement dans l'industrie mais aussi dans toutes les branches de l'activité humaine. Le partage des occupations remonte à la plus haute antiquité; son développement a toujours été indissolublement lié à la civilisation dont il est l'un des principaux facteurs. Adam Smith, qui a observé les cas particuliers à l'atelier industriel, a donné à ces combinaisons le nom de *Division du travail*. On s'est aperçu plus tard que l'idée d'où vient cette division du travail présente un principe bien plus général et bien plus étendu.

J.-Stuart Mill a écrit avec raison : « Ce puissant auxiliaire de la production n'a été envisagé sérieusement par les économistes que sous une seule de ses faces, la division du travail. M. Wakefield, dans ses notes à l'édition de Ad. Smith, est le premier qui ait remarqué que jusque-là on avait pris, au grand détriment de la science, la partie pour le tout, que sous la division du travail se trouve un principe fondamental d'économie politique qui la comprend elle-même. » (J.-St. Mill. *Princip. d'écon. politique*, 1er vol., ch. VIII, § 1.)

Cette union des efforts, M. Wakefield (voy. ce mot) l'a appelée *coopération*, parce qu'elle offre, en effet, tous les caractères d'une association, dans certains cas consentie, dans d'autres imposée par la nature des choses[1].

C'est pourquoi l'on distingue deux genres de coopération : 1° la coopération simple; 2° la coopération complexe.

La première a lieu lorsque plusieurs individus unissent, dans le même temps, leurs efforts pour un travail de même nature. Ils ne font qu'ajouter les unes aux autres des forces semblables. Le déplacement des lourds fardeaux, le halage des bateaux à bras d'hommes, etc., sont des exemples de coopération simple. Par cette définition, l'on voit que cette coopération ne peut exister qu'à des conditions déterminées qui sont les suivantes : plusieurs personnes doivent être

1. Il faut [illegible] ici le mot [illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible] ration est déterminée étroitement par des conventions non-[illegible]
[illegible] concerne les résultats financiers, de la répartition des bénéfices.

réunies ensemble, dans un même lieu, dans un même temps; elles doivent prévoir le travail demandé et obéir à une direction commune.

La seconde consiste dans la combinaison des efforts de plusieurs hommes en vue de produire des objets différents ou de parvenir par des travaux successifs à la création d'un objet. Le partage des occupations dans la société qui fait que certains individus fabriquent des chaussures pendant que d'autres font des habits est le phénomène le plus général de la coopération complexe. Mais ce n'est pas seulement dans ce grand atelier, la société, que se manifeste cette coopération complexe, on la trouve partout dans l'atelier industriel, et là elle s'appelle plus spécialement *division du travail*. Dans ce cas, elle a pour but de produire un même objet par des travaux de spécialités diverses, dans un même atelier ou dans des ateliers différents. La fabrique d'épingles d'Adam Smith est un exemple de coopération complexe dans un même atelier; la fabrication actuelle des montres en est un de coopération complexe dans des ateliers différents. Contrairement à ce qui se passe dans la coopération simple, où il y a, ainsi que nous l'avons vu, solidarité comprise et consentie, dans la coopération complexe, cette solidarité, plus élevée, est assez souvent méconnue, parfois oubliée par la plupart des travailleurs. La connaissance de cette solidarité peut être utile à la production, elle n'est ni indispensable ni nécessaire au fonctionnement de la coopération complexe.

La coopération ne s'applique pas seulement au travail industriel mais aussi aux services, c'est-à-dire aux travaux qui ne s'incorporent pas dans un objet déterminé, comme ceux des médecins, des avocats, des domestiques, etc. Il y a, en effet, des médecins qui ne s'occupent que de maladies spéciales, des avocats d'assises et des avocats d'affaires, etc.

2. Analyse de ces diverses combinaisons du travail. Leurs avantages. – Objections.

Simple ou complexe, la coopération a pour cause la tendance qu'a l'homme d'obéir à la loi de l'économie des forces : obtenir le plus possible avec le moins de travail possible. Et si l'on envisage, d'un point de vue général, le partage des occupations tel qu'il peut être observé dans une société, l'on s'aperçoit bientôt qu'il est le lien le plus puissant pour maintenir unis les membres de cette société. Chaque individu demeure en relations avec ses semblables parce qu'il a intérêt à associer ses efforts aux leurs. La pratique quotidienne de la vie lui fait sentir cet intérêt, que l'analyse et la théorie seules peuvent expliquer en embrassant l'ensemble des phénomènes de la production. « Où en serait la société, dit excellemment Turgot, si chacun labourait son petit champ? Il faudrait que lui-même aussi bâtît sa maison, fît ses habits. Chacun serait réduit à lui seul et aux seules productions du petit terrain qui l'environnerait. De quoi vivrait l'habitant des terres qui ne produisent point de blé? Le moindre paysan jouit d'une foule de commodités rassemblées souvent de climats fort éloignés. Je prends le plus mal équipé: mille mains, peut-être cent mille ont travaillé pour lui. »

Il suffit, pour s'en convaincre, de faire l'histoire, par exemple, des souliers que porte ce paysan. L'animal qui a produit le cuir a été l'objet de soins multiples depuis sa naissance jusqu'à sa mort. Puis sa peau, après de nombreuses opérations, a été transformée en cuir. Que de personnes ont coopéré à la production de cette matière première! Le berger qui conduisait l'animal au pâturage, le vétérinaire, le chef de l'exploitation agricole, etc., etc., se sont partagé la première besogne; ensuite sont venus le boucher et ses aides qui ont emmené l'animal à l'abattoir et l'ont tué. Alors la peau est passée en d'autres mains : les tanneurs l'ont préparée, et ce n'a pas été la moins compliquée des transformations. Maintenant, matière première, elle est la propriété d'un commerçant qui la tient à la disposition des cordonniers. Ce commerçant emploie des commis pour vendre, gérer ses magasins, tenir sa caisse, etc. Enfin un cordonnier l'achète, et va lui faire subir la dernière préparation qui doit la rendre propre à la consommation définitive. Cependant la coopération continue son œuvre jusqu'au bout. Celui qui coupe les souliers ne fera pas les piqûres, celui qui fait les piqûres ne terminera pas les souliers. Trois ou quatre industries différentes se sont partagé le travail relatif à la fabrication du produit et dans chaque industrie la division du travail a apporté le concours de son action bienfaisante. Pendant ce temps, d'autres hommes produisaient la nourriture des ouvriers employés à la production du cuir et des souliers; d'autres encore avaient auparavant fabriqué les outils nécessaires à ces différentes transformations. Si l'on ajoute à tous ces coopérateurs toutes les personnes qui ont été employées aux transports de notre produit et de tous les outils et vivres nécessaires à sa fabrication, on arrive facilement aux mille mains de Turgot, même

avec les nouvelles inventions mécaniques.

Ceux qui fournissent les aliments en produisent plus qu'ils n'en consomment, et il faut qu'ils en produisent plus afin de nourrir les producteurs de cuir et de souliers. De même, les fabricants de cuirs et de souliers produisent plus qu'ils ne consomment de cuir et de souliers pour les échanger contre les aliments et outils dont ils ont besoin. Ces ouvriers de tous ordres qui travaillent dans ces deux groupes sont donc liés entre eux par une solidarité que démontre l'échange, que fait chaque groupe avec l'autre, de son excédent de produit. L'ouvrier qui façonne le cuir fait ce travail et ce travail seul, parce qu'il sait qu'ailleurs d'autres ouvriers coopèrent à la préparation de ses aliments, de ses habits, de ses outils, etc.

La coopération, surtout la coopération complexe présente donc de grands avantages. Il fallait qu'il en fût ainsi pour qu'elle se fût répandue naturellement et avec l'intensité que l'on connaît, dans toutes les nations industrielles. Aucune mesure législative ne semble avoir favorisé son développement; elle aurait, de ce côté, trouvé plutôt des entraves. Elle avait été observée par les écrivains de l'antiquité; elle pouvait l'être dès l'origine des premières sociétés. Tous, Xénophon aussi bien que Platon et Aristote, ont constaté que celui qui n'a qu'une fonction fait mieux et plus vite. Quoique à cette époque la coopération complexe dans un même atelier — ce qu'on appelle habituellement la division du travail — existât, c'est surtout du partage des occupations que se sont plus particulièrement occupés ces auteurs. Il était donné à l'industrie moderne de nous offrir les exemples merveilleux que l'on connait de la division du travail.

Le partage des occupations entre les diverses régions, si l'on considère notre globe, est déterminé par la situation géographique de chaque pays. La différence des climats fait la différence des productions et crée ainsi des occupations particulières à chaque région. La culture de la vigne, celle du mûrier et de l'olivier sont enfermées dans des lignes qu'il est impossible à l'homme de franchir. Là, le partage des occupations est bien plus le résultat de l'inégale répartition des agents naturels que celui d'une économie de forces. Mais pour les travaux qui sont communs à tous les pays comme pour ceux qui sont particuliers à une région — lorsqu'on observe cette région —, le partage des occupations est plus ou moins développé suivant que le groupe a plus ou moins de besoins. Les individus se répartissent en général dans les diverses professions sous l'influence de la loi de l'offre et de la demande; néanmoins, chacun d'eux, étant donné le grand nombre des professions, peut tenir compte, dans le choix d'un métier, de sa force physique, de ses aptitudes, etc. Les plus vigoureux prennent les professions qui exigent beaucoup de force musculaire; les infirmes emploient leurs membres valides dans des métiers spéciaux. Il faut avoir ses deux jambes pour être charpentier, maçon, etc.; tandis qu'un cul de jatte possédant des bras et des mains valides peut être tailleur. Tout ce qui, sans le partage des occupations et la division du travail, aurait été une non-valeur dans la société, est utilisé dans ces combinaisons du travail.

La coopération complexe dans l'atelier, en d'autres termes, la division du travail, permet d'analyser plus facilement les avantages nombreux du partage des occupations. L'atelier est comme une sorte de laboratoire économique où l'on peut voir réunis et agissant ensemble les éléments divers qui constituent la coopération. La description des effets de la division du travail a été faite par plusieurs économistes dans des exemples devenus classiques et qu'il est bon de rappeler. Adam Smith a exposé d'une façon lumineuse le mécanisme de l'arrangement du travail dans une fabrique d'épingles. Après avoir constaté que dans certaines fabriques l'important travail de faire une épingle est divisé en dix-huit opérations distinctes remplies par des mains différentes, il ajoute : « J'ai vu une petite manufacture de ce genre qui n'employait que dix ouvriers et où, par conséquent, quelques-uns d'eux étaient chargés de deux ou trois opérations... Quand ils se mettaient en train, ils venaient à bout de faire entre eux environ douze livres d'épingles par jour : or, chaque livre contient au delà de quatre mille épingles de dimension moyenne. Ainsi ces ouvriers pouvaient faire entre eux plus de quarante-huit mille épingles dans une journée; donc chaque ouvrier faisant dans sa journée quatre mille huit cents épingles; s'ils avaient tous travaillé à part, indépendamment les uns des autres, et s'ils n'avaient pas été façonnés à cette besogne particulière, chacun d'eux assurément n'eût pas fait vingt épingles, peut être pas une seule dans sa journée. »

J.-B. Say a raconté les diverses opérations par lesquelles passe une carte à jouer avant d'être en état de vente. « La carte, écrit-il, ne subit pas moins de soixante-dix opérations différentes, qui toutes pourraient être l'objet du travail d'une espèce différente d'ouvriers... L'influence de ce partage des opérations est immense. J'ai vu une fabrique

de cartes à jouer où trente ouvriers produisaient journellement quinze mille cinq cents cartes; c'est-à-dire au delà de cinq cents cartes par chaque ouvrier, et l'on peut supposer que si chacun de ces ouvriers se trouvait obligé de faire à lui seul toutes les opérations, et en le supposant même exercé dans son art, il ne terminerait peut-être pas deux cartes dans un jour, et par conséquent les trente ouvriers, au lieu de quinze mille cinq cents cartes, n'en feraient que soixante. »

Enfin, M. Babbage a donné un exemple de coopération complexe qui prouve que ces arrangements du travail ne s'appliquent pas seulement aux travaux manuels, mais aussi à ceux de l'intelligence. « M. de Prony, dit-il, s'était engagé envers les comités de gouvernement à composer pour la division centésimale du cercle, des tables logarithmiques et trigonométriques qui non seulement ne laissassent rien à désirer, quant à l'exactitude, mais qui formassent le monument de calcul le plus vaste et le plus imposant qui eût jamais été exécuté ou conçu. Les logarithmes des nombres de un à deux cent mille formaient à ce travail un supplément nécessaire et exigé. Il fut aisé à M. de Prony de s'assurer que même en s'associant trois ou quatre habiles coopérateurs, la plus grande durée présumable de sa vie ne lui suffirait pas pour remplir ses engagements... lorsque se trouvant devant la boutique d'un marchand de livres, il aperçut la belle édition anglaise de Smith, donnée à Londres en 1776. Il ouvrit le livre au hasard et tomba sur le premier chapitre, qui traite de la division du travail et où la fabrication des épingles est citée pour exemple. » M. de Prony conçut alors l'idée de mettre les logarithmes en manufacture comme les épingles et de créer des ateliers spéciaux entre lesquels il diviserait les opérations diverses nécessaires à la confection des logarithmes. Il organisa trois sections. La première était chargée de rechercher, parmi les expressions analytiques d'une même fonction, celle qui pouvait s'adapter le plus facilement à des calculs numériques simples; la seconde traduisait ces formules en chiffres; la troisième, bien plus nombreuse que les deux autres, faisait les opérations arithmétiques indiquées et confectionnait les tables. Or, toujours d'après M. Babbage, « les neuf dixièmes des calculateurs de cette section ne savaient, en arithmétique, que les deux premières règles, les seules dont ils eussent besoin, et ceux-là furent trouvés ordinairement plus exacts dans leurs calculs que ceux qui avaient des connaissances plus étendues sur le sujet général de l'opération.

L'on voit quel accroissement considérable de puissance productive donne la coopération complexe par le partage des occupations. Dans l'exemple de la fabrique d'épingles la coopération représente un coefficient de deux cent quarante; dans celui des cartes à jouer, de deux cent cinquante-huit. Il est encore beaucoup plus élevé dans les ateliers de M. de Prony.

Les causes de cet accroissement prodigieux relèvent toutes de la loi de l'économie des forces. Elles sont les suivantes :

1° Un ouvrier habitué à répéter chaque jour la même opération acquiert une grande habileté de main et exécute son travail très rapidement. Le corps se façonne, en effet, au travail spécial qu'il accomplit presque continuellement. Les ouvriers typographes qui font la composition, les musiciens qui déchiffrent la musique à première vue, les cigarières qui roulent des cigares etc. etc., nous offrent des exemples de ce fait qu'on peut observer partout autour de soi.

2° Il y a économie de temps lorsqu'on ne passe pas d'une opération à une autre; on évite ainsi la mise en train toujours plus ou moins longue, puis les déplacements pour prendre ou aller chercher de nouveaux outils. En certains cas, cependant, le changement d'occupation peut être utile. Souvent un travail nouveau soulage l'ouvrier. Un forgeron auquel on apporterait à chaque instant son fer chauffé à l'enclume, et qui serait obligé de marteler sans relâche, serait bien vite à bout de forces. Le temps qu'il passe à remuer son feu, à faire lui-même chauffer le fer, le repose du travail de la forge.

3° Chaque métier étant simplifié, l'apprentissage est moins long, le gaspillage des mamatières premières moins grand. L'ouvrier peut aussi, plus facilement, changer d'occupation et offrir son travail à des industries différentes.

4° Les pertes de temps sont épargnées aux outils comme aux hommes. Quand un serrurier travaille seul, il n'emploie que quelques outils à la fois. Un serrurier, pendant qu'il forge, laisse inoccupés son étau, ses limes, sa machine à percer, etc.

5° L'ouvrier, cherchant toujours à diminuer sa peine, modifie les outils dont il se sert, les rend plus faciles à manier, ou encore va plus loin, perfectionne la machine qu'il conduit. « Il n'y a personne, dit Adam Smith, habitué à visiter les manufactures, à qui on n'ait fait voir une machine ingénieuse imaginée par quelque pauvre ouvrier pour abréger et faciliter sa besogne. »

6° La coopération complexe, enfin, permet

de classer les ouvriers suivant leurs aptitudes et leurs capacités. Certaines opérations, dans la fabrication d'un produit, exigent de l'adresse, d'autres de la force musculaire, d'autres encore des connaissances scientifiques. Chaque ouvrier occupe ainsi l'emploi qui lui convient le mieux, et son salaire est plus strictement proportionnel au travail qu'il fournit.

Il faut considérer que parmi les causes qui viennent d'être énumérées, les deux plus importantes sont, sans contredit, l'adresse plus grande acquise par l'ouvrier et le classement possible des hommes dans diverses occupations suivant leurs aptitudes. Au point de vue social, cette seconde cause a une portée beaucoup plus générale que toutes les autres.

On a essayé d'élever des objections, non pas précisément contre la coopération complexe en général, mais contre la division extrême du travail, c'est-à-dire contre la coopération complexe relative à la fabrication d'un même produit. Parmi ces objections, il en est de puériles, comme celle qui consiste à dire que c'est abaisser la dignité de l'homme et annihiler son intelligence que de lui faire faire chaque jour la même opération simple. Cette question de la dignité de l'homme touche à sa vie entière. Elle appartient bien plus au domaine de la morale qu'à celui de l'économie politique. L'on peut faire remarquer néanmoins, que le plus humble terrassier a autant de dignité, s'il remplit bien son emploi, que le savant le plus éminent ; car ce qui contribue à donner à l'homme de la dignité, ce n'est pas la fonction elle-même, mais la façon dont il la remplit. Quant à l'intelligence de l'ouvrier que l'on prétend déprimée par la division du travail, il suffit, pour montrer, au contraire, combien elle se développe, de rappeler les nombreuses inventions mécaniques faites par les ouvriers soumis à la coopération complexe.

On a encore objecté que, l'apprentissage devenant en certains cas très facile et de peu de durée, la situation de l'ouvrier devenait fort instable, puisqu'il pouvait à chaque instant être remplacé. Évidemment l'offre de travail pour une certaine spécialité s'élève tout à coup s'il y a des ouvriers inoccupés, et comprend tous ceux qui, bien qu'ayant des spécialités diverses, peuvent passer sans difficulté, d'une occupation à une autre. Mais qui ne voit que cette facilité de changer d'occupation est la même pour tous, et que la loi de l'offre et de la demande est à l'avantage de ceux qui offrent du travail et se présentent en concurrence avec ceux qui en ont déjà?

Restent les crises qui désorganisent aussi bien la société économique en général que l'atelier industriel. Atteignent-elles plus cruellement l'ouvrier quand il est soumis à la division du travail ? Cette proposition n'est nullement démontrée et ne peut guère l'être, car il est extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, en temps de crise, de comparer entre elles les situations des individus dans des sociétés d'organisation différente. Les individus placés dans une société où ils auront pu, grâce à une bonne organisation, satisfaire de plus en plus de besoins nouveaux, souffriront davantage que le sauvage habitué à ne pas manger tous les jours. Les sociétés d'organisation complexe, telles que celles qui sont soumises au système d'appropriation par la liberté, présentent un mécanisme délicat comme toutes les organisations d'ordre supérieur. Plus sensibles aux *crises* (voy. ce mot) que les sociétés d'ordre inférieur, leurs avantages sont cependant plus considérables que leurs désavantages. Une machine à vapeur, une locomotive, dont les rouages sont si délicats, peut être arrêtée dans sa marche par un gravier qui ne serait nullement un obstacle pour une carriole. Malgré cela, l'on préfère la locomotive à la carriole. Aucune organisation sociale ne peut être parfaite, toutes ont leurs inconvénients ; il convient simplement de choisir et de développer celle qui en offre le moins. La coopération complexe a dû son extension rapide dans le monde industriel à la liberté du travail. Elle donne les résultats indiqués plus haut, et, pour ces raisons, ne doit être l'objet d'aucune mesure restrictive.

3. Limites de la division du travail.

L'expression « division du travail » employée jusqu'à M. Wakefiled pour désigner la coopération complexe, tendrait à faire croire que le travail peut toujours être de plus en plus grand à mesure que l'on étend le partage des occupations dans un atelier. Or, la coopération complexe a des limites de deux sortes : la première tient à la nature du travail, la seconde est déterminée par des débouchés ou l'étendue du marché.

Les travaux agricoles, par exemple, ne sont pas susceptiles en général de coopération complexe, parce que, là, les opérations ne peuvent se faire en tout temps. Un agriculteur qui ne s'adonnerait qu'à un travail spécial ne serait occupé qu'une partie de l'année. Il est difficile, en outre, de cultiver continuellement les mêmes plantes sur le même sol. La chimie a fait de ce côté, il est vrai, de très belles découvertes qui permettent de modifier les anciens assolements ; toutefois, la culture indéfinie d'une même

plante sur une même terre n'est pas, jusqu'à présent, considérée comme absolument pratique. La coopération simple s'applique, au contraire, très bien aux travaux agricoles, mais elle est loin d'augmenter la puissance productive dans les mêmes proportions que la coopération complexe.

Des difficultés de cette nature se rencontrent aussi, quoique beaucoup plus rarement, en industrie. Il est assez souvent impossible de diviser le travail de montage de certains instruments dont les pièces sont tellement dépendantes les unes des autres qu'elles ne peuvent être ajustées que par une même main.

La coopération complexe se trouve donc être, en ces différents cas, inapplicable. Les limites dans lesquelles elle se trouve enfermée ne peuvent être reculées en agriculture, en ce qui concerne les saisons et certains agents naturels contre lesquels l'homme est impuissant. Il n'en est pas de même dans l'industrie proprement dite, où ces limites peuvent être étendues par des découvertes dans l'art industriel.

L'autre sorte de limite, celle qui vient des débouchés, est beaucoup plus variable, puisqu'elle dépend de la loi de l'offre et de la demande. Un relieur occupe quatre ouvriers, par exemple; la demande de livres reliés est telle, qu'il ne peut augmenter le nombre de ses ouvriers. L'un d'eux, celui qui dirige la machine à couper, ne sera pas occupé toute la journée à rogner les volumes, car les autres ne pourraient lui en fournir assez; il préparera donc la colle, mettra en presse etc. etc.; supposons que la demande de livres reliés s'élève, l'entrepreneur de reliure augmentera le nombre de ses ouvriers. S'ils sont assez nombreux pour alimenter la machine à couper, l'ouvrier chargé de cette machine occupera ce seul emploi, un autre préparera la colle, un troisième mettra en presse, etc.

La coopération complexe ne subit pas, sans avoir une action propre, la loi de l'offre et de la demande. Comme elle tend à diminuer le coût de production, elle tend à augmenter les débouchés. Ces combinaisons du travail, ces arrangements d'atelier dépendent étroitement aussi du milieu dans lequel ils se produisent, du temps, de l'état industriel des sociétés. Il arrive parfois, dans certaines conditions, que la coopération complexe est laissée de côté, et, qu'au lieu de partager les opérations, on les réunit : dans quelques industries, les ouvriers sont, en même temps, agriculteurs (fabrication des pièces de montre). Le partage des occupations, en lui-même, n'est pas d'ailleurs un principe, mais l'application d'un système élevé de coopération. Dans l'atelier, la division du travail est faite et dirigée par une volonté unique, celle de l'entrepreneur; elle fait l'objet d'un art d'arrangement qui porte souvent le nom d'organisation.

4. Historique.

Le partage des occupations a existé dès l'origine des sociétés. Il a pris naissance, selon toute probabilité, dans la famille primitive. C'est pourquoi il n'est pas étonnant que la plupart des écrivains de l'antiquité l'aient signalé, dans leurs écrits, comme offrant des avantages non seulement pour la société en général, mais aussi pour un atelier; Xénophon s'exprime ainsi dans la *Cyropédie :* «... Entre tailleurs, celui-ci coupe l'étoffe, celui-là ne fait qu'en assembler les parties. Nécessairement, un homme dont l'ouvrage est borné à une seule espèce d'ouvrage y excellera. » Platon, Aristote, Pline, etc., ont consacré quelques pages à ce sujet. La coopération simple — employée probablement, pour l'érection des menhirs, dolmens, etc. et certainement pour l'édification des pyramides d'Egypte — était cependant plus utilisée, à cette époque, dans les grands travaux que la coopération complexe, et cela s'explique aisément par les machines rudimentaires qui étaient alors en usage. Dans nos temps modernes, les inventions dans l'art industriel, les moyens plus faciles de communication, l'extension des débouchés, ont produit l'extrême division du travail. L'attention des penseurs a été plus particulièrement et plus souvent attirée sur elle. Beccaria, Fergusson, Ad. Smith, J.-B. Say, l'étudient et apportent chacun un éclaircissement nouveau. Turgot, qu'on peut considérer comme le Pascal de l'économie politique, (car il a deviné, et formulé dans ses ouvrages presque toutes les vérités scientifiques que nous connaissons), s'en est également occupé. Puis Wakefield et J. Stuart Mill, rattachent définitivement cette question, toute spéciale d'abord, à la théorie de l'organisation de la société.

On a essayé de rechercher à qui revient l'honneur d'avoir nettement démontré les bienfaits de la division du travail. C'est le cas de faire remarquer que la coopération complexe s'applique en matière scientifique comme en matière industrielle. Les savants qui ont écrit et disserté sur ce sujet, liés, dans le temps, par une solidarité invisible, ont tous apporté à la solution du problème leur contingent de travail. Du reste, ces questions de priorité peuvent intéresser les personnes qu'elles concernent : elles ne sont d'aucune utilité pour la science.

André Liesse.

DOCKS. — V. Magasins généraux.

DOMAINE NATIONAL. — DOMAINE PUBLIC.

SOMMAIRE

I. DOMAINE NATIONAL.

1. La division en domaine public et domaine de la propriété individuelle.

Le domaine national comprend toutes les choses naturelles ou créées qui sont dans l'étendue de la puissance de la nation.

L'expression « domaine public » figure dans les textes avec des sens un peu divers.

Les utilités pouvant être distinguées suivant leur mode d'*appropriation* (voy. ce mot), on peut caractériser le domaine public en l'opposant au domaine de la propriété privée, c'est-à-dire aux richesses, qui dans les nations modernes, sont rattachées aux particuliers par les liens ordinaires de la propriété individuelle. Il comprend les meubles et immeubles qui sont rattachés, par des liens de propriété ou de jouissance ou d'administration, aux administrations d'État, aux pouvoirs locaux, aux institutions d'utilité publique.

Une énumération des biens qui le composent peut seule donner une idée claire de ce qu'il est à un moment donné. Sa composition et l'importance de ses diverses parties a varié dans le passé et variera dans l'avenir. Si l'on en cherche une définition dogmatique, on sera conduit à une formule qui traduira avant tout une pensée personnelle d'auteur, et dira ce qu'il pourrait être et non ce qu'il est en réalité.

Il est encore moins aisé d'indiquer en peu de mots la portée sociale du domaine public. Les éléments qui le composent n'ont ni le même aspect économique, ni les mêmes effets fiscaux, ni les mêmes nécessités administratives. A trop vouloir leur chercher des traits communs, on court risque de méconnaître leur physionomie individuelle.

L'État a des manufactures d'armes, de tabac, de tapis et de porcelaine, etc.; il fabrique des navires de guerre, des allumettes, des livres; il est propriétaire de palais, de cathédrales, de maisons d'éclusiers, de haras, de bergeries, de bâtiments agricoles, d'hôpitaux, d'écoles, d'universités, etc. Son administration des postes fait le transport des dépêches et fait également des opérations de banque. Il a des droits de nature diverses sur certaines portions du sol, lais ou relais de la mer, routes et chemins, forêts, terrains de la défense, mines.

Dire que l'État a la main dans tant de choses parce qu'il représente l'intérêt général, c'est esquiver l'étude organique des institutions d'État, celle de leur histoire comme celle des thèses qui s'y rattachent.

Il n'y a pas d'ailleurs d'institution qui ait au plus haut degré le caractère d'intérêt général que la propriété privée. De toutes les façons, la complexité du sujet doit nous mettre en garde et nous faire éviter de tenter *une* théorie du domaine public. Le but utile, c'est l'étude des éléments un peu disparates qui le composent.

En résumé, le domaine national embrasse le domaine de la propriété individuelle et le domaine public.

Une partie du domaine public a un caractère et reçoit un nom spécial : c'est celle qui n'est pas classée administrativement dans les services publics. On la nomme domaine privé de l'État ou simplement Domaine.

Cette distinction a sa raison d'être dans la nature des choses. En fait, cependant, si l'on veut savoir où ranger certains biens, on fera sagement de s'enquérir de la façon dont ils sont qualifiés par les lois. Les conclusions auxquelles on aurait pu arriver en étudiant leur nature et leur rôle social peuvent être fondées en raison et ne pas l'être en droit. Les rubriques légales qui sont sur les choses, qu'elles viennent de l'usage, des lois anciennes ou des législations récentes, ne portent pas toujours la marque du sens vrai des réalités.

2. De quelques-uns des éléments du domaine national. — Le sol national. — Les fonctions publiques. — Les inventions. — Les servitudes et services fonciers qui dérivent des lois et règlements. — Part du domaine public dans la propriété individuelle.

Au moyen âge, les premières agglomérations d'hommes s'appelèrent des amitiés. On disait l'amitié d'Amiens, l'amitié de Lille. On dit maintenant la commune, le mot nous rapproche des biens de ce monde. Amitié, solidarité, sont également les noms familiers de la patrie; ils rappellent les forces morales qui l'ont formé et la soutiennent. Le domaine national en est le support matériel.

Dans l'inventaire des utilités qui sont à la disposition de la collectivité, on oublie le plus souvent le principal élément du patrimoine national. Le premier des biens d'une nation, c'est la terre, le sol lui-même qu'elle habite, le sol qui doit à sa position géographique, à son climat, aux vertus de ses terres, à ses richesses naturelles, les avantages qui le rendent précieux. Dans l'histoire, les grands combats sont ceux qui eurent pour objectif la possession matérielle du sol.

Au sol national se rattachent la mer qui le baigne (mer territoriale) et les territoires qui en dépendent : colonies, protectorats, lieux de pêche, etc.

Le patrimoine commun comprend non pas le sol simplement nu, mais le sol transformé par l'industrie humaine, avec toutes les œuvres de civilisation dont il est le support, quel que soit le procédé, conforme aux lois et coutumes de la société, selon lequel ses richesses sont réparties et distribuées.

Il est défendu avec un soin jaloux contre les envahissements à main armée. Il est également défendu, plus ou moins, selon l'esprit des temps, contre les envahissements pacifiques, par les lois sur la naturalisation, les permis de séjour, etc.

C'est dans cette vue que sont établies les lois fondamentales qui confient à tous la défense du territoire, qui répartissent les impôts sur l'ensemble des contribuables et des richesses, qui donnent à tous le droit d'intervenir dans la nomination des pouvoirs publics.

Le droit des gens est d'accord sur ce point avec le droit public de la France. Voici à cet égard un passage significatif de Vattel, relevé par Paul Boiteau : « Les biens des particuliers dans leur totalité doivent être regardés comme les biens de la nation à l'égard des autres États... Tous ceux qui forment une société, une nation, étant considérés comme ne faisant qu'un tout, comme une seule personne, tous leurs biens ensemble ne peuvent être envisagés que comme les biens de cette même personne; et cela est si vrai qu'il dépend de chaque société politique d'établir chez elle la communauté des biens. »

On peut se demander s'il ne conviendrait pas de parler ici des lois et des institutions, tant à cause de leur rôle dans le développement et la conservation des richesses que parce qu'elles sont elles-mêmes une portion notable des biens communs à tous. Mais ce serait étendre démesurément la signification de ce mot domaine qui s'entend principalement d'un ensemble des choses.

Il convient cependant de remarquer qu'il y a un lien plus étroit qu'on n'imagine à première vue entre les fonctions publiques et le domaine national. Quelques-unes des fonctions publiques sont constituées à l'état de propriété : études d'avoués, de notaires, d'huissiers, charges de commissaires-priseurs, de greffiers, etc. : leurs titulaires se nomment officiers publics. En parcourant la législation des peuples voisins de la France, et celle même de la France à d'autres périodes de l'histoire, on trouverait non seulement des offices de judicature, mais des fonctions très variées qui ont été transformées en propriétés privées, *sui generis*; les rois en ont fait quelquefois trafic. Appropriées de la sorte, les fonctions publiques peuvent être transmises de diverses façons : par la vente le plus souvent, quelquefois par succession, suivant l'ordre de primogéniture. Il est même arrivé que des personnages ont continué à se transmettre les titres et les revenus de certaines fonctions, alors que les attributions étaient passées entre d'autres mains (V. OFFICES [*Vénalités des*]).

En signalant le mode d'appropriation individuelle appliqué à certaines fonctions publiques, notre but était de faire apercevoir le véritable caractère organique de toute fonction publique. L'office ministériel, par exemple, est un type où nous voyons réunies et concordantes deux opérations qui généralement sont séparées et sans rapports : 1° le paiement, par le contribuable, d'une contribution, à l'occasion d'un service public et plus ou moins en rapport de valeur avec ce service; 2° le prélèvement de ladite contribution par le fonctionnaire lui-même qui, par ce procédé, se paie son traitement. En ce qui concerne, au contraire, l'immense majorité des services publics, ils sont en bloc payés par le contribuable au moyen de l'impôt, et c'est sur la masse des impôts que sont prélevés les émoluments des fonctionnaires. De toutes les façons, le caractère des fonctions publiques reste le même : c'est la mise en valeur de quelque chose qui produit des utilités, à

la production desquelles concourent, d'une façon plus ou moins onéreuse, suivant les cas, les fonctionnaires de divers types : ce sont des biens communs à tous, des organes de la vie générale.

Les choses de l'esprit ne sont pas si loin qu'on pourrait imaginer de notre sujet. On dit d'une découverte qu'elle est tombée dans le domaine public si elle n'a pas été brevetée ou si le brevet qui la réservait n'a plus d'effet. L'expression est littéralement juste. L'idée, la découverte scientifique, s'incorpore il est vrai, dans un procédé industriel, mais reste toujours une conquête de l'esprit.

Il y a donc un domaine public des inventions, des idées scientifiques, qui comprend non seulement ce que l'industrie a utilisé en l'appropriant, à un moment donné, d'une façon sensible, par un brevet, mais tous les faits de la science, parmi lesquels les révélations les plus générales et les plus fécondes sur la nature des choses et qui ont toujours été mises par les savants à la disposition de tous. Toutefois ce domaine des inventions n'est pas à proprement parler national : de son essence, il est international.

Au début, nous avons dit : dans le domaine national les biens sont de deux sortes; les uns sont rattachés aux particuliers, qui en jouissent et peuvent les transmettre par donation, vente, héritage, les autres sont sous la mouvance des pouvoirs publics, administration d'État, ou administrations locales, corps moraux, etc. En présentant les choses de cette façon, nous avons donné une indication nécessaire mais dont les termes ne doivent pas être exagérés.

Il faut se garder de considérer qu'il existe un domaine de la propriété privée homogène et pur de tout mélange avec le domaine public.

La *propriété*, voy. ce mot, n'est pas un organe social simple et indivisible, pas plus que l'air n'est un élément simple de la nature. Toute propriété est un alliage, un ensemble de droits. Les facultés réservées aux propriétaires varient à la même date suivant la nature des biens; et, relativement aux biens de même nature, ils ont varié suivant les époques et varient encore suivant les pays.

La propriété, dit le Code civil, est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et règlements. Or, les servitudes, les services imposés aux propriétés par les lois ou les règlements de police urbaine ou rurale, etc., si elles étaient stipulées au profit d'autres propriétaires, auraient le plus souvent le caractère de droits réels. Leur ensemble constitue un domaine propre de droits au profit de la collectivité.

La propriété rurale ordinaire connaît les servitudes et services fonciers, l'obligation de certains travaux, les mesures de protection contre les eaux ou contre les animaux nuisibles, chenilles, phylloxéra, la réserve de certaines cultures, l'expropriation pour cause d'utilité publique, etc.

Les carrières, les forêts ont leur législation propre, c'est-à-dire leurs servitudes particulières. Si de la campagne nous passons à la ville, où la vie sociale plus complexe a donné naissance à un organisme plus compliqué, nous trouverons une propriété modifiée dans sa physionomie; son moteur propre, l'action individuelle du propriétaire, a une sphère d'action diminuée de tout ce qu'a gagné l'action des pouvoirs publics au nom de l'hygiène, de la police urbaine, etc. Ce qui a été perdu par le droit individuel a été pris par le domaine public. Les bâtiments, principalement ceux des grandes villes, sont en effet soumis à des règlementations fort variées, dont les dispositions établissent de véritables servitudes ou services fonciers au bénéfice de la collectivité, et le principe sinon l'abus de ces réglementations est hors de discussion. Certaines propriétés ont une physionomie légale particulière qui tient aux servitudes supplémentaires qu'elles doivent à leur position ou à leur destination; telles sont : les maisons en bordure de grandes avenues ou places publiques, les théâtres et les écoles, les établissements industriels, les établissements insalubres, etc.

Quand ce n'est plus un individu qui est possesseur, mais un groupe, nous voyons apparaître une autre série de garanties d'ordre public qui visent la nature même de la propriété, qui est d'ordre collectif et quelquefois en même temps la propriété suivant sa destination. Les réserves de la loi ne sont pas les mêmes suivant qu'elles concernent les biens des différentes associations, sociétés civiles, commerciales, congrégations religieuses, menses curiales ou épiscopales, hospices, syndicats, chambres de commerce, etc.

Avec ces derniers termes nous sommes entrés dans le domaine public.

En résumé il y a donc non un type de propriété privée et un type de propriété publique, mais une série d'échantillons où un ensemble de droits ou de facultés est partagé entre l'individu et le domaine public.

Examinons cette série : les premiers exemplaires s'offrent à nous avec quelques servitudes nées des lois ou de règlements [illegible] vivaces. Puis la réglementation s'aggrave avec

les doses de surveillance, d'ingérence administrative qu'elle comporte. A un certain point, il y a main mise de l'État sur les choses; cependant la sphère d'action réservée aux particuliers peut n'avoir pas disparu. L'État est propriétaire, mais les énergies individuelles sont fermières, amodiataires, concessionnaires. Le nombre des agents de surveillance, sous-inspecteurs, inspecteurs, inspecteurs d'inspecteurs, et les réserves des réglements, cahiers des charges, conventions, pourraient servir à caractériser quelques degrés. Enfin, aux derniers numéros de la série nous voyons les types d'administration d'État, l'État propriétaire administrant par le moyen d'un corps de fonctionnaires hiérarchisés. Le dernier terme est atteint quand l'État donne à sa propriété une valeur artificielle par le monopole.

Cet aperçu des droits réels qui sont, pour des motifs variés et avec des caractères organiques différents, réservés, stipulés ou établis au bénéfice de la collectivité, les uns pour rendre la vie civilisée possible, les autres pour la rendre plus productive d'utilités, plus riche des choses qui entretiennent la vitalité de la nation et engendrent le bien-être, nous suggère une double remarque. La première est relative à la genèse de ces droits qui ont tantôt le caractère des droits d'usage et de jouissance, tantôt de droits de co-propriété, tantôt de droits de propriété complète : en fait, ce n'est pas le pouvoir dont la mission et le droit est de faire les lois au nom de la souveraineté nationale, qui seul intervient dans cette genèse. C'est bien la loi qui a institué la plupart des situations de droit relatives aux biens, mais ce n'est pas la loi seule; dans cette création, les actes des pouvoirs locaux et les décisions administratives ont leur part. On ne s'étonne pas de voir les pouvoirs administratifs créant des utilités; administrer, c'est non seulement entretenir mais créer, et d'ailleurs le pouvoir administratif reçoit du pouvoir souverain chaque année, lors du vote du budget, l'autorisation d'agir. Mais ce qu'on a moins remarqué, c'est qu'une action autre que celle du pouvoir législatif, celle des fonctionnaires administratifs, peut toucher à l'appropriation des choses, ajouter ou retrancher aux facultés dont les particuliers peuvent jouir à l'égard des biens, agir en un mot comme agent de transformation des différents types de propriété. De la sorte, le domaine des droits collectifs se trouve remanié d'abord sous l'influence délibérée et publique du pouvoir souverain et aussi sous l'influence d'une poussée peu apparente, produite par les impulsions particulières d'agents d'exécution qui agissent avec diversité et comme en tâtonnant et se meuvent dans une sphère que le législateur a plus ou moins nettement circonscrite. La seconde remarque a trait aux modes variés suivant lesquels la puissance d'utilité de chacun des divers éléments de la chose publique peut produire ses effets. Cette matière est abordée dans les dissertations qui ont trait à la gestion du domaine public, mais d'une façon fort incomplète, et la raison des lacunes qu'on y trouve mérite d'être notée. On n'y considère le plus souvent que les biens qui figurent au budget de l'État soit au chapitre des recettes, soit au chapitre des dépenses, et on ne porte attention qu'au jeu de certaines administrations d'État. Cette disposition à présenter comme ayant plus que tout autre chose, et presque à l'exclusion de tout autre, le caractère public, ce qui est sous la mouvance absolue de la bureaucratie, se reflète jusque dans la signification assez étroite qu'on donne souvent à l'expression Domaine public; elle entretient ce préjugé que service public et administration d'État sont même chose : préjugé fort utile aux socialistes d'État. A la vérité, il y a autant de modes de sauvegarder les intérêts publics qu'il y a de façons d'établir des droits réels sur les biens au profit de la collectivité; la variété en est grande, et tout ce qui concourt à donner la vie à une entreprise ou à un mode d'activité où l'intérêt général a sa part, contribue par cela même à donner sa puissance d'utilité à un des éléments de la chose publique.

Ces questions offrent un champ d'études fort vaste à ceux qui, rejetant les solutions du socialisme d'État, chercheront d'autres solutions pour accroître les agréments et les commodités de la vie sociale, l'outillage public, le Domaine général de la nation.

II. DOMAINE PUBLIC.

3 Essai de classification du domaine public. — Servitudes et services fonciers. — Impôt foncier. — Sous sol. — Communaux. — Propriétés de l'État non affectées à un service public. — Propriétés de l'État affectées à un service public — Domaine maritime. — Domaine industriel. — Domaine fisco-commercial. — Domaine des voies de communication et des transports. — Domaine des institutions de crédit. — Domaine du matériel, de l'outillage, du mobilier. — Dettes publiques.

On pourrait séparer les biens qui appartiennent à l'État de ceux qui appartiennent aux pouvoirs locaux, etc. Nous faisons plus loin la distinction pour certaines catégories. Dans la classification suivante nous n'avons en vue que des distinctions fondées sur des caractères organiques.

Voici quelles sont les parties essentielles du domaine public :

Servitudes, droits et services fonciers établis par la loi ou des règlements, dans le domaine de la propriété privée et des associations (voy. ce qui a été dit plus haut).

Impôt foncier. — L'impôt foncier territorial a, quand il est fixe et établi depuis longtemps, le caractère d'une co-propriété du sol par l'État. Divers esprits ont soutenu que l'État ne devait pas se contenter d'une rente de cette nature. J. Stuart Mill a demandé le rachat par l'État de toutes les propriétés. En Amérique, H. George réclame la *nationalisation* du sol (voy. ce mot). Nous ignorons comment sans graves abus un État pourrait administrer un pareil domaine. L'impôt foncier est au contraire une mesure simple. La rente du sol au profit du Domaine pourrait devenir importante, dans les pays neufs, si on concédait les terres non à perpétuité, mais à temps. On a proposé également de compenser les dépenses de travaux publics en saisissant une part de l'augmentation de le valeur des immeubles qui ont bénéficié des travaux. Le moyen pratique d'aboutir à ce résultat n'a pas encore été clairement indiqué. De telles redevances et toutes autres de même nature auraient le même caractère que l'impôt foncier territorial.

Le sous-sol. — V. MINES. En France, l'État ne se réserve presque que la nu-propriété du sous-sol.

Communaux. — Ce sont des biens agricoles dont tous les habitants ont la jouissance. Ce type d'exploitation agricole ne se trouve que dans les communes; c'est un dernier vestige de la propriété collective.

Propriétés de l'État affectées à un service public. — Aux administrations sont rattachés un grand nombre d'immeubles. Leur ensemble constitue un élément imposant de la fortune publique. On a utilisé pour des services publics des monuments construits à d'autres époques en vue d'autres destinations. Quelques édifices de cette catégorie ont, indépendamment de l'usage auquel ils servent, une valeur artistique considérable; ils forment ce domaine monumental, objet de la curiosité des nationaux et des étrangers, qui est une des parures du pays, et à ce titre ils sont encore à leur place dans le domaine public.

Le lien qui les lie à la vie des différentes administrations, leur donne le caractère d'être un complément de ressources à la disposition de la nation.

Si l'État ne possédait pas ces immeubles, il pourrait en louer de semblables et le prix de location figurerait au budget; de toutes les façons il y a là une opération que l'on doit faire apparaître dans les comptes publics. L'État se loue à lui-même des immeubles, il est créditeur et débiteur de la même valeur. Les écritures publiques doivent le montrer. C'est ce qui a lieu en Italie depuis quelques années (V. COMPTABILITÉ PUBLIQUE, § 4 et 12).

En France, un inventaire de ces biens a été dressé. Sa publication remonte à 1879. Nous lui avons emprunté les chiffres suivants :

Propriétés affectées à un service public.	[illegible]
Propriétés non affectées à un service public.	[illegible]
Total.	[illegible]2.131.

Soit près de 4 milliards. Il convient de remarquer qu'on a renoncé à estimer la valeur des monuments les plus importants : le Louvre, le palais de Versailles, les cathédrales, etc., qui ne figurent dans les documents que pour mémoire.

Propriétés non affectées à un service public. — Ces propriétés forment ce qu'on peut appeler proprement le Domaine. Ce sont des biens de diverses natures que l'État possède en quelque sorte comme un propriétaire ordinaire.

Ils dépendent en France de deux administrations distinctes, l'administration des *Forêts* et l'administration du *Domaine*.

C'est à tort que les Forêts ne sont pas considérées dans la langue administrative, comme affectées à un service public. Le revenu qu'on en tire n'est pas négligeable, mais c'est surtout par l'influence qu'ont les forêts sur le climat, et sur le régime des eaux que leur rôle économique est intéressant.

Les forêts doivent être considérées comme des facteurs puissants de la prospérité générale. Le domaine forestier comprend les trois millions d'hectares qui appartiennent à l'État, aux communes, aux établissements publics et dépendent de l'administration forestière. Un lien, malheureusement trop fragile, y rattache les forêts des particuliers, c'est une servitude d'État : la demande d'autorisation pour déboisement (V. FORÊTS).

L'administration du Domaine est le dépôt des propriétés de l'État; elle n'en administre qu'un nombre restreint, mais c'est elle qui cède aux services publics les immeubles qui leur sont affectés; c'est à elle que reviennent les immeubles dont ils n'ont plus l'emploi. C'est elle qui les cède et les vend s'il y a lieu. Elle tient les archives des propriétés nationales, elle est le notaire de l'État français. Elle administre les immeubles sans emploi.

C'est à cette administration qu'échoient les batteries déclassées, les fortifications ou bâtiments délaissés, les fabriques expropriées allumettes, par exemple et non employées, les excédents de routes, etc.; à elle reviennent les îlots ou îles formées dans le lit des fleuves navigables et flottables et qui sont propriétés de l'État aux termes de l'art. 560 du Code civil, et tous autres biens qui reviennent légalement à l'État : biens des morts civilement : biens vacants et sans maître; biens d'un homme décédé sans héritiers au degré successible.

En 1875, le total des biens sous la main de l'administration des domaines était de 295 millions environ.

Domaine maritime. — Il comprend en France la mer territoriale et des lieux de pêche sur lesquels la France a des droits par suite de traités (Terre-Neuve, Islande). La haute mer est à toutes les nations. Mais la bande de mer qui baigne les côtes se nomme mer territoriale et se rattache au sol national. La fixation de ses limites donne lieu à des contestations fréquentes. Si nous avions multiplié les subdivisions, le domaine maritime aurait figuré dans plusieurs catégories.

Il est l'élément essentiel de notre domaine de pêche. La pêche maritime à la ligne flottante, la pêche d'amateur est dans le domaine commun, tout le monde peut la faire. La pêche maritime des frais est interdite. La pêche sérieuse, au filet ou autrement, celle qui est faite en vue de la vente, est réservée aux inscrits maritimes. L'État donne sous cette forme une subvention à sa population de marins. Le domaine maritime est le communal des marins en France (V. Pêches).

Le domaine maritime est l'élément le plus sérieux de la navigation. A ce titre les havres, ports, balises, phares, s'y rattachent. Les étrangers n'y sont pas toujours soumis au même régime que les nationaux (V. Primes). Le droit de cabotage (navigation de port à port français) est réservée absolument aux nationaux. Le pacte de famille (2 janvier 1768) admettait les Espagnols à faire le cabotage au même titre que les Français.

Les lais et relais de la mer nous semblent par les usages se rattacher au domaine maritime. Les barques de pêche ou autres y atterrissent quand les temps sont favorables. C'est sur eux qu'a lieu la récolte des varechs et goémons (engrais puissants) à laquelle participent les riverains conformément a des usages ; il en est de même de l'exploitation des sables calcaires. La chasse (autre domaine) y est ouverte à tous (sauf réserve du permis) en tout temps. Nous n'avons pas en France à protéger des oiseaux de mer comme l'eider, dont le duvet est précieux.

Les lais et relais de la mer ainsi que la partie de mer la plus proche du rivage ont donné lieu à des concessions (réservoirs de poissons, parcs à huîtres, etc.).

Le domaine maritime est enfin un élément essentiel de la défense nationale, les ports de guerre s'y rattachent.

L'aménagement du domaine maritime a plusieurs aspects. En faveur de la création des feux, phares, par l'État, il y a des raisons à donner qu'on ne peut pas présenter en faveur de l'aménagement des ports. Les ports qui en sont dignes peuvent être aménagés avec d'autres concours que celui de l'État (V. Travaux publics).

Domaine industriel. — Les immeubles qui s'y rattachent doivent être classés avec ceux qui sont affectés à un service public. Mais les industries elles-mêmes, en dehors des bâtiments qu'elles occupent, sont des propriétés. Dans l'intérêt de la défense, l'Etat s'est constitué fondeur de canons, constructeur de vaisseaux, fabricant d'armes, etc.; l'industrie libre fabrique également des vaisseaux, des canons, des armes et à meilleur compte. L'utilité de ces entreprises d'État est fort contestable. Un de leurs caractères, c'est que l'État est seul consommateur de ses produits.

L'État français possède des industries agricoles, une bergerie, une vacherie, des haras. L'État français a engagé sa responsabilité dans la question de l'amélioration des races de bétail; de hauts fonctionnaires tranchent des questions qui nous semblent être du ressort des agriculteurs intéressés et compétents.

L'État fabrique des tapis (Gobelins), de la porcelaine (Sèvres), des livres (Imprimerie nationale). Ces établissements ont une histoire. Les raisons qui les ont fait créer n'existent plus (V. Beaux-arts); l'industrie trouve un stimulant suffisant dans la vente de ses produits aux riches amateurs. Ces industries, si elles sont maintenues, prendront de plus en plus le caractère d'écoles professionnelles et de musées.

A ne considérer que les principales industries énumérées plus haut, l'État français n'est pas industriel dans le sens complet du mot. Il fabrique, mais non en vue de tirer profit de ses produits. La vente commerciale qui est le but, le stimulant, le régulateur de toute industrie, n'est dans ses opérations qu'accessoire.

Ce domaine industriel a donc une physionomie propre. Les raisons de son existence dérivent d'une conception toute particulière du rôle de l'État (V. État).

L'Etat possède d'autres ateliers qui s'expliquent par d'autres nécessités, ce sont ceux des prisons. Qu'il administre lui-même ou passe la main à des entrepreneurs, c'est toujours en son nom qu'on travaille. Le travail est nécessaire dans les prisons. Dans l'application on se heurte à des difficultés d'ordre spécial. La main-d'œuvre peu rétribuée permet des fabrications à bon marché dont l'industrie libre se plaint. On fabrique de tout dans les prisons : paniers, paillons, sabots, souliers, draps, soieries, jouets, bijoux, livres, imprimés, cartonnages, œuvres en fer, en bois, etc.

Domaine fisco-commercial. — Sous cette rubrique nous rangeons les monopoles : tabacs, poudres, allumettes.

Pour les poudres de guerre, l'Etat fabricant a sa raison d'être. Pour les poudres commerciales, autres que certaines poudres d'invention récente, l'État est industriel et accapareur, comme il l'est pour les tabacs et les allumettes. Ce qui caractérise ces sortes d'industries, c'est qu'elles ont une valeur artificielle qui dépend non de la perfection de leur outillage, ou de la quantité des produits vendus, mais du prix (arbitrairement fixé) de leurs produits. C'est pour accaparer les produits et les vendre à un prix élevé que l'Etat s'est réservé un monopole de fabrication, et qu'il protège son monopole par des mesures contre les fraudeurs, et par des droits de douane. Ce domaine du monopole est donc commercial en même temps qu'industriel; on peut dire qu'il est fiscal, puisqu'il tend à procurer des ressources considérables (V. Monopoles).

On peut ajouter que toutes les fois que l'Etat grève un produit d'un impôt exagéré, il tend à rattacher ce produit à son domaine fisco-commercial, il l'y pousse d'une façon détournée. L'alcool, en France, est le type d'un produit soumis à un régime intermédiaire entre le régime de l'impôt et le régime du monopole.

Domaine des voies de communication et des transports. — Ce domaine comprend la mer territoriale (déjà citée), les ports, les routes et chemins, les fleuves et rivières navigables, les canaux, les chemins de fer, les postes et télégraphes (V. Transports, Canaux, Postes et Télégraphes, etc.).

Les grandes voies de communication, routes et chemins, fleuves et rivières, sont de jouissance commune, et mises gratuitement par l'Etat à la disposition de tous. Il n'y a d'exception, en ce qui concerne la gratuité, que pour quelques ponts à péage.

Les canaux sont également de jouissance commune ; mais on admet généralement pour l'État la nécessité d'y lever quelques droits.

Cependant les progrès ont amené des moyens de transports perfectionnés. On établit des rails pour tramways sur les routes et spécialement dans les rues des villes, on établit des chaînes pour le touage dans les fleuves, on a établi ou on établira des modes analogues de transport dans les canaux. Tout en restant ouvertes à tous, les grandes voies terrestres ou fluviales seront donc partiellement réservées, quant à leur usage; sur le domaine public des voies de transport se greffe un domaine monopolisé des industries de transport.

Le domaine public des grandes voies commerciales est donc en train de perdre son ancienne physionomie. Quant à son exploitation, il ne sera plus ouvert à tous dans les mêmes conditions.

Dans les chemins de fer, la voie de communication et l'industrie de transport qui l'utilisent sont liées par la nature des choses.

Exceptionnellement une entreprise particulière peut utiliser les voies (wagons-restaurants, malle des Indes), mais sous la direction de l'administration qui représente l'exploitation. Encore qu'il y ait des règlements qui règlent la circulation sur les ponts suspendus, dans les rues populeuses, on ne peut cependant imaginer une réglementation qui permettrait de laisser libre l'usage des voies ferrées. L'exploitation d'une ligne aura toujours vraisemblablement le caractère actuel. L'industrie de transport qui l'utilisera devra avoir un monopole d'exploitation et être chargée de l'aménagement et de l'entretien.

Ce domaine des industries de transport privilégiées a un intérêt fiscal, et si l'État se montre prévoyant dans ses contrats, concessions, etc., il se procurera pour l'avenir des ressources importantes.

Les postes sont une industrie de transport. Les télégraphes ont un double caractère : voie de communication, industrie de transport.

Domaine des institutions de crédit. — Aux postes et télégraphes sont annexées des institutions de crédit : bons de postes, mandats, recouvrement des effets de commerce, caisses d'épargne.

Parmi les grandes institutions qui relèvent des pouvoirs publics citons : la Banque de France, le Crédit foncier, etc., l'hôtel des Monnaies, le Mont de Piété, etc.

Domaine du matériel, de l'outillage et du mobilier. — Ce domaine est un des plus importants d'un peuple civilisé. Il comprend, entre autres valeurs, le matériel de la défense,

canons, armes, vaisseaux, etc., tout ce qui est meuble ou est contenu dans les bâtiments de l'État, ou dépend de ses administrations et notamment les objets d'art des musées, les documents, livres, etc., des bibliothèques, des archives, etc.

En 1830, la valeur du matériel de la guerre dépassait 2 milliards, le matériel de la flotte atteignait 600 millions. Les dépôts artistiques et scientifiques représentaient des richesses d'un prix inappréciable. Les collections du Muséum, les livres et manuscrits de la Bibliothèque nationale, les œuvres d'art du Louvre, sont le matériel de la paix et non seulement leur puissance d'utilité, mais leur valeur commerciale sont de beaucoup supérieures à celles du matériel de la guerre. Ce matériel de la paix est composé d'éléments, dont beaucoup sont uniques, et ne pourraient être remplacés si ils étaient détruits, et qui sont au service de la civilisation, en telle sorte que leur disparition serait à la fois irréparable et autre chose qu'un dommage national : ce serait une perte absolue pour l'humanité, comme fut l'incendie de la Bibliothèque d'Alexandrie.

Dettes publiques. — Après avoir noté l'actif, il faut faire figurer dans la classification le passif, les obligations et dettes. En Italie on cherche à établir sous la rubrique de compte patrimonial un état de l'actif et du passif social (V. Comptabilité publique).

Domaine des propriétés départementales et communales. — Biens des œuvres d'utilité publique.

Les biens énumérés dans les catégories précédentes relèvent presque tous des administrations d'état. Nous devons en citer quelques autres.

Les départements possèdent et entretiennent les hôtels de préfecture ou de sous-préfecture, les locaux affectés aux cours d'assises et tribunaux de première instance, aux casernements de la gendarmerie, aux prisons de courte peine ; à eux sont les bâtiments de presque tous les lycées et collèges dans lesquels l'État donne l'enseignement, ceux des écoles normales où se forment les instituteurs et institutrices primaires. Ils possèdent parfois des hospices spéciaux, d'aliénés par exemple, des écoles d'agriculture. Ils ont un réseau vicinal important.

Quelques-uns ont construit et possèdent des chemins de fer d'intérêt local.

Le domaine des départements, sans être aussi varié que celui de l'État et même que celui des communes, comporte également des divisions.

Propriétés communales. — Le domaine communal est presque aussi varié que le domaine public de l'État, et pourrait comme lui être divisé en catégories suivant la nature des biens.

Le domaine communal comprend :

Terrains boisés	2,098,707	hectares
Terrains productifs non boisés	1,629,903	—
Terres improductives	637,100	

Des services communaux dépendent : des mairies ; églises ; presbytères ; écoles primaires ; collèges ; bibliothèques communales ; abattoirs ; halles couvertes ; marchés couverts ; cimetières ; hôpitaux et hospices ; égouts ; canalisations d'eau pour l'alimentation ; puits ; lavoirs ; fours ; canaux ; promenades ; services d'éclairage ; bâtiments des postes et télégraphes.

Le service de l'éclairage (gaz-électricité), celui de la distribution des eaux (V. Eau dans les villes) sont à citer parmi ceux qui constituent aux communes un domaine industriel très rémunérateur.

Les biens des communes sont de deux types. Les uns sont à la commune en tant qu'elle est considérée comme un être moral, un organe de la vie collective ; ce sont les biens vraiment domaniaux. D'autres ont un caractère tout différent, ce sont les pâturages, forêts dont la jouissance commune appartient aux habitants et est réglée par des dispositions légales, ou le plus souvent par des usages. Ces communaux sont des exemples de propriété collective. Les pouvoirs locaux peuvent prendre, si telle est la loi, les dispositions propres à les rendre plus productifs, les faire drainer, débroussailler, mais ils ne peuvent faire perdre aux intéressés leurs droits de jouissance, sous prétexte de bonne administration, en les donnant à bail, sans commettre une spoliation. Quand on les aliène en les traitant comme biens de la commune, pour consacrer leur produit à des services communaux, sans donner d'indemnité aux ayants droit, on fait une confiscation et la spoliation est aussi inique que si elle portait sur une propriété particulière. Les droits qui dérivent de la propriété collective sont aussi respectables que les droits de la propriété privée. Ces communaux ne sont donc pas à proprement parler des biens du domaine communal ; ils sont rattachés aux particuliers par les liens d'une propriété d'un type spécial. C'est pour cela que des habitants d'une section de commune peuvent avoir des droits sur des biens, alors que les autres habitants de la commune n'en ont pas.

Biens des établissements publics. — Nous ne les mentionnons ici que pour mémoire, faute de renseignements suffisants.

Ils sont frappés comme biens de mainmorte et dépendent des hospices, séminaires, fabriques, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, etc. (V. FONDATIONS).

Nous devrions faire figurer dans cet aperçu tous les biens meubles ou immeubles qui sont rattachés à des œuvres ayant le caractère public d'œuvres d'utilité générale, aux entreprises qui fonctionnent en vue d'un service public, ou ont reçu de l'État l'investiture, ou un concours sous forme de privilège, monopole, subvention, constitution particulière, etc.

5. Remarques générales sur le domaine public. — Rôle multiple de certains de ses éléments. — Nature des services qu'ils rendent.

Quelque longue que soit l'énumération précédente, elle est loin d'être complète. Par exemple, les fleuves et rivières ont été signalés comme organes de circulation à cause des industries de transport auxquelles ils donnent naissance. Mais ils sont dans le domaine public à bien d'autres titres.

a. Ils servent à l'*écoulement* des eaux et font partie d'un domaine spécial où il faudrait ranger les servitudes foncières de l'art. 640 du Code civil, qui établit que les fonds inférieurs sont assujetis à recevoir l'égout des terres plus élevées. Ils peuvent préoccuper les pouvoirs publics, notamment à cause des égoûts des villes, et des résidus insalubres de certaines industries qui s'y déversent.

b. Ils servent à l'*alimentation* des hommes et du bétail et pourraient figurer en tête d'une catégorie où prendraient modestement place les puits communaux, les aqueducs, etc.

c. Ils servent au *blanchissage* des étoffes, tout comme les lavoirs publics, qui dépendent généralement des communes.

d. Ils peuvent être utilisés pour les *irrigations agricoles*, etc.

e. Ils constituent un domaine de *chasse* qui est affermé.

f. Ils constituent un domaine important *de pêche*. Aux époques convenables la pêche à la ligne volante est de jouissance commune, les autres genres plus productifs de pêche sont affermés. L'aménagement des cours d'eaux est à faire au point de vue de la production du poisson (V. PÊCHES).

g. Les fleuves et rivières sont des *forces naturelles* qu'on a utilisées pour l'élévation des eaux, la mise en mouvement des moulins, etc. et qui dans l'avenir constitueront peut-être un élément de puissance productive de haute valeur.

h. Enfin ils ont été utilisés pour la défense.

Par cette courte énumération on voit combien il est difficile de donner un aperçu complet du domaine public.

Les différents éléments qui le composent ne constituent pas des organes sociaux semblables et plusieurs même ont des rôles variés.

La nature des services qu'ils rendent au public n'est pas la même. La façon dont ils pèsent sur le public au point de vue de leurs charges d'entretien varie sensiblement.

Les uns sont d'usage commun et d'usage gratuit : routes, fleuves, etc.

D'autres sont d'usage commun, mais ne sont pas d'usage gratuit : ports, chemins de fer, ponts à péage, etc.

Quand ils sont d'usage gratuit, ils sont à la charge des budgets du pouvoir central ou des pouvoirs locaux. Quand ils ne sont pas d'usage gratuit, il peut se présenter trois cas :

a. La taxe prélevée peut être faible et peu en rapport avec les frais de premier établissement de l'entreprise dont le public jouit; la redevance est alors une sorte d'impôt facile à percevoir, et le public jouit d'une gratuité partielle. C'est ce qui se passe sur les canaux, où l'on ne perçoit que des droits inférieurs aux frais d'entretien.

b. La redevance demandée au public peut être en rapport avec les frais de l'entreprise. On a alors un bon type de service public : on s'en rapproche pour les ports.

c. La redevance peut faire de l'entreprise une source sérieuse de bénéfice; l'entreprise a alors un caractère fisco-industriel. Si les bénéfices appartiennent à une société concessionaire, ils paraîtront légitimes, comme récompenses des risques courus, tant qu'ils ne dépasseront pas un certain taux; s'ils le dépassent, les pouvoirs publics qui auront fait la concession, seront coupables d'un acte de mauvaise administration, car ils auront laissé établir une sorte d'impôt sur le public au profit de particuliers. Si les bénéfices exagérés appartiennent à l'État ou à un pouvoir local, l'entreprise aura un caractère nettement fiscal.

Les biens qui ressemblent le plus à ceux qui sont de jouissance commune sont les biens dont jouissent des ensembles de citoyens : pâturages communaux, domaine de pêche (marins inscrits).

Sans être affectés comme les communaux à l'usage exclusif d'un collectivité restreinte, et tout en étant ouvertes à tous les Français, certaines propriétés ont cependant un caractère local : églises, musées.

Les pouvoirs locaux possèdent d'ailleurs des édifices administratifs qui sont plus ou moins réservés aux gens de la localité : hospices, écoles.

Il existe plusieurs catégories de biens de l'État dont le public n'a pas la jouissance. Ceux qui sont à la disposition de la plupart des administrations, sont à la nation, qui en tire un profit par les services que lui rendent les administrations. Si d'ailleurs la nation ne possédait pas ces immeubles, elle devrait ou les louer ou en faire construire d'analogues.

Les biens qui ont le caractère de propriétés privées de l'État, ne rapportent au public que par les revenus qu'ils peuvent produire; le public peut en jouir autrement s'ils sont l'ornement des lieux publics ou servent à la promenade.

Les biens industriels, fisco-commerciaux, qui ne sont pas des industries ayant un caractère de service public, sont comme les propriétés domaniales à l'égard du public, elles augmentent les revenus de son budget.

Au point de vue budgétaire les biens du domaine peuvent donc se classer ainsi :

Ceux qui coûtent et ne rapportent rien;

Ceux qui coûtent plus qu'ils ne rapportent;

Ceux dont les bénéfices sont en rapport avec les frais;

Ceux qui rapportent plus qu'ils ne coûtent;

Ceux qui rapportent ni ne coûtent au budget des pouvoirs publics, tout au moins, parce que les frais et les bénéfices de leur entreprise vont à une autre caisse (celle des concessionaires).

6. Gestion du Domaine public. — Aliénabilité. Imprescriptibilité.

Au point de vue de leur administration les biens du domaine public dépendent des administrations d'État, des administrations locales, des corps moraux ou des organisations financières qui se meuvent dans une voie que les pouvoirs publics ont dû tracer dans des vues d'intérêt général. Toute une législation s'y rattache, législation fort touffue, au-dessus de laquelle deux sortes de règles dominent, celles qui ont rapport à l'aliénabilité, et celles qui ont rapport à la prescription : nous en dirons les traits principaux.

L'ancien droit avait posé le double principe de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public.

Le principe de l'inaliénabilité a cessé d'être en vigueur depuis la Révolution française qui procéda à la vente des biens nationaux.

Les juristes cependant font encore des réserves sur la thèse de droit; ils disent : Tout ce qui est hors du commerce ne peut être vendu; c'est le cas du domaine des services publics, qui seul doit être appelé domaine public; le domaine public est donc inaliénable.

Il est inaliénable, mais il peut être vendu. Comment? on le déclasse, on le désaffecte; il redevient domaine privé, retourne à l'administration du domaine, qui prépare l'acte d'aliénation.

L'ordonnance de Moulins de 1566 ne permettait pas cette procédure subtile, joie des légistes : qu'il fût privé ou public, le domaine était déclaré par elle inaliénable.

De nos jours, la question reçoit une solution légale très simple. L'aliénation, la vente et l'échange des biens de l'État ou des pouvoirs locaux sont autorisés par une loi; le pouvoir législatif fait un acte de souveraineté, il créé le droit.

En fait le domaine public peut-il être aliéné. Doit-il l'être? C'est une question d'espèce. Chaque nature de biens se présente diversement devant une telle discussion.

Le second principe, l'imprescriptibilité a reçu une atteinte. Les dispositions de l'art. 2226 qui disent qu'on ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont point dans le commerce, protègent tout ce qui est consacré à un service public, mais les dispositions de l'art. 2227 qui édictent que l'État, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, ont donné lieu à une controverse sur les catégories de biens auxquels ils s'appliquaient. Nous n'avons pas à débattre ici une question de droit pur; mais, à ne considérer que la nature des choses, l'imprescriptibilité des biens d'une nation semble équitable; ces biens n'ont pas pour les défendre la vigilance des personnes intéressées, et ils ont besoin d'être gardés contre leurs gardiens eux-mêmes.

Sans entrer dans le détail des règles de gestion qui sont du ressort des livres administratifs, nous devons donner quelques indications générales.

Les administrations d'État administrent la plupart des biens d'État du domaine public. Leur action est réglée, d'une façon plus ou moins précise, par des lois émanant du pouvoir législatif ou par des règlements d'administration publique rendus par le pouvoir exécutif suivant certaines formes; les principales concernent les marchés, qui sont tantôt passés de gré à gré, mais le plus souvent faits à la suite d'adjudications.

Les pouvoirs locaux administrent en vertu des pouvoirs qu'ils tiennent de la loi, et dans une certaine mesure sous la tutelle de l'État.

Les agents de l'État n'exécutent pas tous les travaux qui concernent le domaine pu-

blic : des entrepreneurs ou des sociétés exécutent la plupart de ces travaux, après avoir soumissionné et en se conformant aux cahiers des charges.

Le rôle des agents de l'Etat est souvent encore plus restreint. Des entreprises de services publics peuvent être non seulement exécutées mais administrées par des particuliers ou des groupes ou associations. La mission des fonctionnaires de l'Etat consiste alors à préparer les clauses de la concession et à surveiller ensuite l'entreprise, en vue du respect des termes des concessions et des dispositions de règlements généraux.

Les groupes de particuliers auxquels l'Etat concède l'entreprise de certains services publics peuvent se distinguer suivant les mobiles qui les poussent à agir. Les uns sont des sociétés d'actionnaires qui assument les risques d'une entreprise en vue des bénéfices qu'ils en retireront : les chemins de fer sont pour la plupart concédés à des compagnies de cette nature. L'intérêt public est sauvegardé par des dispositions et clauses, d'abord, puis par le contrôle; il doit l'être ensuite par l'intérêt propre de la compagnie, qui est de bien faire en vue d'augmenter son trafic. Ce motif de bien faire est d'autant plus excité qu'il y a plus de concurrence à l'entreprise.

D'autres concessionnaires sont des corps moraux ayant un caractère corporatif, comme les chambres de commerce, auxquels l'entreprise de certains ports a été concédee. Pour bien faire ils ont des motifs altruistes, comme en a toute délégation qui n'a pas à se préoccuper de dividendes mais de résultats d'utilité publique; ils ont aussi des motifs intéressés, puisque l'avenir du commerce de leur ville et le leur dépendent de la bonne exécution de ce qu'ils feront, et parce que leur mauvaise gestion peut avoir une influence sur certains impôts qui pèsent sur leurs mandants.

Les pouvoirs locaux peuvent être également chargés par l'État d'entreprises d'utilité générale, dont leurs administrés doivent être les premiers à bénéficier.

L'État aide ces entreprises soit par des subventions, soit en leur concédant un privilège ou un monopole partiel ou total, soit en leur permettant de faire payer leurs services, soit en les autorisant à percevoir certaines taxes qui de leur nature sont des taxes d'Etat, etc.

On peut dire qu'aucun groupe ou local, ou corporatif ou autre, n'a le droit de revendiquer une part de gestion du domaine public, quelque intéressées que puissent être à cette gestion les personnes qu'il représente.

Mais on peut dire également que la nation a intérêt à confier des gestions de cette nature à des corps moraux qui, par leurs traditions, leur constitution, offrent des garanties. Elle y trouve des administrateurs qui n'émargent pas au budget, qui n'attendent pas leur avancement d'un changement de gouvernement, qui habitent les lieux où l'entreprise est conduite, qui s'inspirent de la vue des choses, qui ont la clairvoyance des gens intéressés et soumis à des responsabilités.

Les fonctionnaires de l'Etat ont donc trouvé des suppléants nombreux dans la gestion du domaine public. Nous en avons indiqué quelques-uns. Nous aurions pu poursuivre l'énumération, car là où il existe une œuvre d'intérêt général, un établissement public, un hospice par exemple, il est administré d'une certaine façon et son mode d'administration doit être classé parmi les modes de gestion du domaine public.

La loi française nous donne un exemple d'une solution plus extrême à propos des mines. La concession des mines à des particuliers qui en usent comme d'une propriété privée n'est qu'un mode particulier de gestion du domaine public, et n'a jamais été défendue sérieusement qu'à ce point de vue.

Nous avons déjà remarqué que l'État peut sauvegarder des intérêts publics, assurer certains services, sans créer aucune entreprise particulière, en établissant des servitudes, des mesures de police. Ce dernier procédé est le moins onéreux et celui qui entrave le moins l'activité des citoyens, à condition qu'il ne soit pas compliqué d'une réglementation touffue.

III. HISTOIRE DU DOMAINE PUBLIC.

7. Historique : le domaine public à Rome et sous l'ancien régime.

Le domaine public du peuple romain (*ager publicus*) était considérable. Tout le territoire des peuples conquis y entrait. En fait une partie était laissée aux possesseurs moyennant un *vectigal*, une redevance quelquefois nominale. La partie réservée recevait des destinations diverses.

En Italie, les parties sur lesquelles Rome mit la main furent les unes consacrées à l'établissement de colonies, d'autres partagées entre des citoyens romains, d'autres vendues par le ministère des questeurs; celles qui furent réservées formèrent le fonds du domaine public. Ce domaine public comprenait : 1° des voies publiques; 2° des pâturages communs; 3° des terres attribuées aux riverains des voies publiques, à la charge par eux d'entretenir ces voies; 4° des terres qui gageaient des emprunts; elles étaient cédées à des créanciers de l'État sous la

condition que ces créanciers pourraient les rendre et toucher leurs créances; 3° des terres concédées en jouissance par l'État aux communes.

Le domaine public fut mal défendu. A la suite de circonstances et dans des conditions sur lesquelles les textes aujourd'hui connus nous renseignent mal, les patriciens et d'influents plébéiens en occupèrent des parties notables. C'est contre ces usurpations que furent dirigées les lois agraires qui ont rendu fameux le nom des Gracques (V. Lois agraires).

La question était encore ouverte du temps de Domitien, qui la trancha en abandonnant les terres de l'ancien domaine public à ceux qui l'avaient usurpé.

Le domaine public dans les provinces n'eut pas le même sort.

Toutes les terres provinciales firent partie théoriquement du domaine public, en vertu du droit de conquête. Les provinciaux ne payaient pas l'impôt, mais une redevance qui était le prix de la concession émanée du vainqueur. Rome ne rétrocéda pas toutes les terres, et ce qu'elle conserva mérite principalement le nom de Domaine privé de l'État dans le sens français. Ce domaine fut loué aux habitants, par lots. Les publicains furent les fermiers généraux de ce domaine, ils formèrent une sorte de classe, ils eurent leurs associés, bailleurs de fonds ou autres. Ils se chargèrent de sous-louer, de toucher les redevances.

Ce domaine public était vaste, il comprenait des terres arables, forêts, pâturages, mines ou carrières; on le louait aux enchères, moyennant une somme une fois fixée. Les publicains (leur nom vient de leur fonction) qui soumissionèrent les terres, ont laissé, peut-être à tort, un mauvais renom. Vers le second siècle, les empereurs entrèrent de plus en plus dans la voie de l'exploitation directe, ou régie, par les agents de l'État ou du fisc. Il serait très désirable pour la science qu'on pût un jour être assez bien renseigné sur ces procédés administratifs et sur leurs effets.

Les empereurs eurent un domaine propre, composé des palais impériaux, maisons et fonds de terres, — des restes de l'ancien domaine public, — des haras, et troupeaux, etc., des biens patrimoniaux ou biens héréditaires.

Lorsque le chef des Francs eut conquis la Gaule, toute la terre devint son champ. Il garda pour sa part tout ce qui avait appartenu au fisc gallo-romain, le tiers de tout le pays, suivant Boiteau. Tel fut à l'origine le domaine royal.

Jusqu'en 1789, la France entière n'est qu'un assemblage de fiefs, d'arrière-fiefs et de propriétés roturières placées sous la mouvance du roi. En fait, le domaine du roi est limité. Sur le reste des biens il prélève des impôts, au nom de formules, il est vrai, qui rappellent son droit souverain. Ce domaine fut accru par les mariages, chaque nouveau souverain apportant également des biens propres qui étaient incorporés à ceux de l'État; mais il fut, d'autre part, dilapidé, dispersé par les faveurs arrachées aux caprices ou aux faiblesses des rois; la plupart des biens d'Église en viennent.

Pour arrêter cette déprédation du domaine, qui atteignait les ressources de la France, les conseillers firent surgir le principe de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public, qui a été proclamé solennellement dans l'ordonnance de Moulins en 1566.

Les forêts, les palais et leur dépendances sont ce qui reste d'important de cet ancien domaine (V. Finances de l'ancien Régime).

Faut-il en reconstituer un autre? Faut-il rattacher au domaine une part de sa richesse industrielle, de celle tout au moins qui dans le corps social joue un rôle analogue à celui que remplit dans le corps humain le système artériel?

Pour balancer le passif social qui, à la suite des emprunts répétés, prend des proportions inquiétantes, ne doit-on pas chercher à créer avec le domaine augmenté un actif social en rapport avec le passif?

Peut-on lancer les nations dans ces directions nouvelles, avec l'espoir réfléchi que leurs pouvoirs publics ne se trouveront pas hors des voies connues où se meuvent ceux des pays libres et civilisés?

Ces questions nous les rencontrons à chaque ligne de l'article sur le domaine public; nous avons fait apparaître leur complexité. Elle sont abordées dans d'autres articles du Dictionnaire. Nous nous bornons, à rappeler que les économistes, enregistrant les résultats de l'expérience, ont de l'étude des faits déduit ces deux principes: le meilleur des gouvernements est celui qui administre le moins. Les nations les plus prospères et les plus grandes dans la civilisation sont celles où a été réservée à l'individu, à son initiative et à sa responsabilité la sphère d'action la plus étendue (V. Appropriation, État, Socialisme).

Léon Roquet.

DOMBASLES (Alexandre-Mathieu de), descendant d'une ancienne et illustre famille lorraine, est né à Nancy en 1777. Il embrassa

dans sa jeunesse la carrière militaire qu'il ne tarda pas à abandonner pour se livrer à l'étude des sciences et en particulier de la chimie. La nature de ses recherches le porta à s'occuper de la fabrication du sucre de betteraves qui devait servir à remplacer le sucre de cannes, seul employé jusque-là. Le succès n'ayant pas répondu à ses espérances, il résolut de consacrer aux progrès de notre agriculture toute son activité, et de suivre la voie tracée par les agronomes allemands, dont il connaissait les ouvrages. En 1822, il fonda à Roville (Meurthe-et-Moselle) une école devenue depuis justement célèbre, et commença la publication de ses expériences et de ses opérations de culture dans les *Annales de Roville*, recueil qui contient en neuf volumes ses principaux travaux. En dehors des recherches purement agricoles auxquelles il se livra, et dont il a publié les résultats, Mathieu de Dombasles a laissé une série d'*Etudes économiques* sur la situation et le développement de l'agriculture, la division de la propriété et l'étendue des Exploitations rurales; sur le Code rural; sur les Impôts dans leurs rapports avec la production agricole, et sur le Régime douanier de la France.

Dombasles, après Mercier de la Rivière et J.-B. Say, a soutenu et défendu avec talent une théorie bien connue sur l'incidence de l'impôt foncier.

« La contribution foncière, dit-il, est une charge de la propriété et non de la culture. En conséquence, l'augmentation ou la diminuation de cet impôt ne peuvent en aucune manière aggraver ou améliorer le sort de l'agriculteur. »

A ses yeux la valeur locative des terres est fixée par la loi de l'offre et de la demande; l'impôt foncier, qui représente une rente perpétuelle dont chaque domaine est grevé au profit de l'État, ne saurait avoir aucune influence sur le prix de fermage ainsi déterminé; il vient en déduction de ce prix de fermage quand le propriétaire prétend en imposer le payement au cultivateur, et toute augmentation ou diminution de la contribution aurait seulement pour conséquences de diminuer ou d'accroitre le *revenu net*, c'est-à-dire la somme dont le propriétaire peut réellement disposer; dans tous les cas, le fermier payera le même prix pour la location d'un hectare de terre, et les charges de la culture resteront identiques.

Cette théorie qui contient, croyons-nous, une grande part de vérité a été depuis reprise et soutenue par M. Hippolyte Passy, elle sera examinée à l'article Impot foncier; nous n'entreprendrons donc pas de la discuter.

Mathieu de Dombasles était un protectionniste convaincu. Il a tenté, dans ses *Études sur le régime douanier de la France*, de réhabiliter la « balance du commerce » et de réfuter les arguments invoqués par J.-B. Say à l'appui de sa théorie des débouchés. Nous nous bornons à signaler ces Etudes dont nous ne saurions approuver les conclusions, et à rappeler qu'on trouve dans cette partie des œuvres du grand agronome tous les raisonnements à l'aide desquels on s'efforce aujourd'hui de justifier l'établissement ou l'élévation des droits de douane sur les produits agricoles.

Mathieu de Dombasles mourut à Nancy en 1843. Ses études économiques ont été insérées dans les *Annales de Roville*. Le tome V contient en particulier deux travaux sur les impôts dans leurs rapports avec la production agricole, et sur les droits de douane. Le tome VI renferme une Étude sur la rente de la terre et l'impôt foncier dans leurs rapports avec la richesse agricole.

Enfin on possède encore un volume intitulé *Études sur le Commerce international dans ses rapports avec la richesse des peuples.*

D. Zolla.

DORMER (Don Diego José) naquit à Sarragosse avant la première moitié du xvii[e] siècle, d'une famille noble où l'érudition semblait être héréditaire; car deux de ses oncles, Don Martin Carillo, abbé de Montaragon, et le Révérend Père Fray Geroninus de San José, de l'ordre des Carmes déchaussés, furent l'un et l'autre des historiographes célèbres, titre que Dormer ne manque pas de citer dans le *Memorial* qu'il présenta au royaume d'Aragon pour obtenir une place de *cronista*.

Dormer étudia à l'Université de Salamanque, où il fut reçu docteur en philosophie et jurisprudence, et se livra fort jeune à l'étude de l'histoire.

En 1672, il était bénéficaire de l'église paroissiale de Sarragosse, et recteur de Xavierre, fort connu déjà pour son érudition sur les antiquités de l'histoire et du royaume d'Aragon; ce fut cette raison qui détermina les *Cortes* d'Aragon à le charger de la *Defensa de la patria de San Lorenzo* (plus d'une ville en Espagne a revendiqué d'avoir vu naitre saint Laurent, qui était en réalité natif de Huesca, dans l'Aragon). A cette occasion on le nomma *cronista* (historiographe officiel) des *Cortes Generales*; plus tard il obtint également le titre de *cronista* de la couronne d'Aragon, secrétaire du Conseil, enfin la présidence de la *Corte*, puis l'archidiaconat de la cathédrale de Sarragosse.

Ce fut là qu'il mourut en 1705. Il possédait une bibliothèque richissime surtout en ma-

nuscrits et copies relatives à l'histoire de l'Aragon, qui fut malheureusement dispersée à l'étranger, ainsi que l'affirme Don Felix de Latassa dans sa *Biblioteca de Escritores Aragoneses*.

Dormer, entre une foule d'ouvrages historiques, écrivit un seul mais, un remarquable ouvrage d'économie politique : *Discursos historicos-politicos sobre lo que se ofrece tratar en la junta de los ilustrisimos cuatro brazos del reino de Aragon, de los Eclesiasticos, Nobles, Caballeros, é Hidalgos y de las Universidades que el Rey Nuestro Señor Don Carlos II ha mandado congregar este año 1684 en el ciudad de Zaragoza, confirme lo dispuesto por Su Majestad en las Cortes de 1678, por el Doctor Don Diego Jose Dormer...... Zaragoza*, 1684, *in*-4.

Ouvrage rarissime, dit Don Manuel Colmeiro, dans sa *Biblioteca de los Economistas españoles* (Madrid, 1880), et pour cette « époque d'un genre inédit et important. Il explique avec une exquise clarté le caractère du commerce espagnol, la nature des échanges, l'usage et les avantages de l'argent, l'inefficacité des prohibitions, et les meilleurs moyens pour activer l'industrie nationale à l'aide du travail assidu de la classe ouvrière, en la dirigeant surtout vers les arts, ou les métiers, dans lesquels elle se trouvait inférieure à l'étranger.

« C'est une œuvre des plus personnelles, digne d'attention par la hardiesse de sa doctrine économique et la justesse de ses aperçus ; l'auteur, non seulement rompt en visière avec les préjugés de l'Espagne et de l'époque en général, mais il devance largement son siècle à plus d'un point de vue. »

A. A.

DOUANES (Administration française des)[1].

SOMMAIRE

1. Historique.
2. Rôle et fonctions de l'administration des douanes.
3. Le tarif et ses applications.
4. Les opérations annexes : Entrepôts. — Transit. — Admissions temporaires.
5. Contentieux.

1. Historique.

L'origine du mot *Douanes* est incertaine. Quelques étymologistes le tirent de l'arabe, d'autres du celte. Suivant Ménage, il dériverait du grec δοχανή, lieu où l'on reçoit des marchandises. On a dit aussi qu'il venait du vocable italien *dogana*, impôt perçu au profit du doge sur les produits importés à Venise. Quoi qu'il en soit, de tous temps et en tous pays les échanges internationaux ont été soumis à des taxes.

Suivant les historiens de l'antiquité, les douanes constituaient à Athènes l'une des principales branches du revenu public. Après la guerre du Péloponèse, les finances se trouvant épuisées, on décréta un impôt du vingtième sur les marchandises importées par mer (Thucydide, *Guerre du Péloponèse*, livre VII). Plus tard, cette taxe fut réduite au cinquantième de la valeur. Il y avait aussi des droits à l'exportation, mais en petit nombre. Solon avait du reste prohibé la sortie de presque tous les produits de la terre.

A Rome, les douanes, désignées sous le nom de *portorium*, répondaient à un but purement fiscal et frappaient indistinctement les marchandises destinées à être consommées sur place et celles qui, après avoir franchi la frontière, allaient ou retournaient à l'étranger. Cependant une pensée économique paraît avoir dicté les prohibitions à la sortie de certains objets, tels que le blé, l'or, etc. La quotité de l'impôt variait suivant les provinces, mais une fois établie, elle était rarement modifiée. Des droits de douane étaient perçus en Gaule, avant la domination romaine. Ces droits, dit Jules César, étaient assez élevés pour rendre très difficiles les relations commerciales entre la Gaule et l'Italie (César, *De bello gallico*, III-1). A partir de la conquête, la quotité en fut uniformément fixée au quarantième de la valeur des marchandises. Les mêmes droits subsistèrent sous les Mérovingiens et les premiers Carlovingiens sous le nom de *tonlieu*.

Avec la dislocation de l'empire de Charlemagne et l'avènement du régime féodal, les douanes se subdivisent en une multitude de péages, établis au profit de chaque seigneur sur ses domaines. Les droits, au lieu d'être seulement exigibles à l'entrée et à la sortie du royaume, sont alors perçus chaque fois qu'une marchandise passe d'une province dans une autre. La Bretagne, le Dauphiné, la Provence, etc., étaient réputées provinces étrangères. Les douanes ou *traites* formèrent ainsi, à l'intérieur de la France, un vaste réseau qui arrêtait forcément tout trafic. Des famines terribles, avec les calamités qui les accompagnent, étaient la conséquence des entraves apportées à la circulation des blés (V. Céréales). Les tarifs variaient de province à province, de

1. Le mot douanes correspond à deux idées : 1° à l'idée d'administration, et le présent article étudie, comme type, l'administration des douanes françaises dans ses grandes lignes, moins quant au personnel, à son recrutement et à sa situation, que quant à ses fonctions et aux services dont il est chargé ; 2° à l'idée de fiscalité, de droits ou de tarifs applicables aux marchandises importées dans un pays et exerçant, en conséquence, une certaine action sur le commerce extérieur de ce pays : tout ce qui concerne cet ordre d'idées est ici laissé de côté et se trouve dans les articles Liberté des échanges, Commerce, Balance du commerce, etc.

seigneurie à seigneurie, et un arbitraire odieux régnait dans la perception des taxes. Les vices d'un pareil état de choses étaient trop évidents. Les États généraux en signalèrent souvent les résultats désastreux pour le commerce et l'industrie du royaume. Mais devant des résistances intéressées et puissantes, les efforts tentés par les rénovateurs demeuraient stériles.

Cependant *Sully* (voy. ce mot) s'était attaché à rétablir l'ordre et la régularité dans les finances du pays. A l'intérieur, il publia de sages règlements pour poursuivre les abus des traites et des gabelles. Avec l'étranger, il imagina le système de réciprocité en imposant aux navires étrangers les taxes d'ancrage et d'amirauté appliquées par les nations étrangères à notre pavillon. Cette mesure ne tarda pas à porter ses fruits : elle contribua au développement de la marine marchande. Après la mort de Sully, l'impulsion se ralentit. Néanmoins un progrès avait été accompli et demeurait acquis.

Colbert (voy. ce mot), devançant les idées de son siècle, avait vu dans les droits affermés plus qu'un revenu pour le Trésor; il prétendait en tirer le moyen de développer l'activité industrielle et commerciale de la France. Tous ses efforts tendirent à assurer au travail national des encouragements féconds, en imposant les produits manufacturés à l'étranger, mais en dégrevant par contre les matières premières à l'entrée et les objets fabriqués à la sortie. Avec une hauteur de vues remarquable, il rédigea, d'après ces principes, un tarif qui fut publié en 1664 et soumis à l'acceptation des provinces. La pensée de ce tarif était éminemment libérale; le préambule de l'édit qui le promulgua est un véritable traité sur le régime des douanes à cette époque. Les provinces qui l'adoptèrent furent dénommées provinces des cinq grosses fermes. Les autres continuèrent à supporter les anciennes taxes et à être, sous ce rapport, réputées étrangères au reste du royaume.

L'amélioration était sensible. Cependant on était loin encore d'avoir débarrassé le commerce de ses entraves. D'innombrables lignes douanières subsistaient. Des règlements vexatoires gênaient les transactions en maint endroit. Les fraudes étaient punies avec une telle sévérité qu'au commencement du XVIII[e] siècle le nombre d'hommes envoyés aux galères pour la contrebande du sel et du tabac s'élevait à plus de trois cents; c'était à peu près le tiers des forçats.

Pour donner une idée de la situation, il suffit de rappeler les motifs du décret du 5 novembre 1790 qui supprime les droits de traites. « Considérant, y est-il dit, que le commerce est maintenant gêné par des entraves sans nombre, que les droits de traites, existant sous diverses dénominations et établis sur les limites qui séparaient les anciennes provinces du royaume, sans aucune proportion avec leurs facultés, sans égard à leurs besoins, fatiguent par les modes de leurs perceptions, autant que par leur rigueur même, non seulement les spéculations commerciales, mais encore la liberté individuelle; qu'ils rendent différentes parties du royaume étrangères les unes aux autres, qu'ils resserrent la consommation et nuisent à la production et à l'accroissement des richesses nationales, l'assemblée décrète... »

L'assemblée constituante prononça, en conséquence, l'abolition de tous les droits de traites et les remplaça par un tarif unique et uniforme applicable seulement à l'entrée et à la sortie du royaume. Ce tarif fut décrété le 15 mars 1791. Bientôt après, parut la loi du 22 août 1791, code complet des douanes, qui forme aujourd'hui encore la base du système douanier de la France. En créant l'unité des douanes, en établissant un système économique, libéral et rationnel, la Révolution conféra au pays un immense bienfait. Ce ne fut pas le moindre de ses titres de gloire.

L'œuvre de la Révolution s'accomplissant au milieu de la plus effroyable lutte que jamais un peuple ait soutenue, les douanes devaient forcément devenir un instrument de guerre. Et, en effet, le système des prohibitions fut bientôt érigé en principe. Il se continua sous Napoléon et entra dans la période la plus aiguë avec le *blocus continental* (voy. ce mot). Quand la paix fut assurée, les industries nées à l'abri de la prohibition réclamèrent la protection de l'État contre la concurrence étrangère. Cependant, dans cette partie comme dans beaucoup d'autres, le bien devait sortir de l'excès du mal : à mesure que notre industrie prospérait et s'élevait au niveau de ses rivales, il parut moins nécessaire de mettre des obstacles à l'introduction des produits étrangers, l'abaissement de prix devant profiter aux consommateurs et servir de stimulant aux industriels en les obligeant en perfectionner leur outillage.

Les chemins de fer achevèrent de transformer les conditions du mouvement économique. Il devenait chaque jour plus évident que la protection exagérée, qui s'était maintenue sous la Restauration et sous la monarchie de 1830, étouffait les germes de la prospérité nationale et favorisait un petit nombre de producteurs au détriment de la masse du pays. Les facilités de transport ne pouvaient

du reste se concilier avec l'obstruction des débouchés. Une brillante école d'économistes se forma en France et en Angleterre pour défendre la liberté commerciale (V. COBDEN, BASTIAT). Insensiblement les idées nouvelles gagnaient du terrain. Le second empire ne tarda pas à les affirmer en concluant, le 23 janvier 1860, un premier traité de commerce avec l'Angleterre. Presque toutes les prohibitions étaient levées et les droits étaient abaissés dans une proportion considérable. La réforme ainsi commencée se compléta par des conventions analogues passées avec la plupart des nations d'Europe.

En même temps, les tarifs subissaient d'importantes transformations. Certaines matières premières étaient admises en franchise (loi du 5 mai 1860). Des droits fixes sur les blés et les farines remplaçaient les droits variables résultant du système de l'échelle mobile (loi du 25 juin 1861) (V. CÉRÉALES). Enfin les droits à la sortie étaient supprimés (loi du 16 mai 1863).

Depuis cette époque, les conventions commerciales ont été renouvelées à leur échéance, sauf la convention avec la Grande-Bretagne; mais ce pays continue, en vertu de la loi du 27 février 1882, à bénéficier du régime de la nation la plus favorisée. Les pays qui n'ont pas de traité avec la France restent soumis aux conditions du tarif général.

Une modification essentielle fut encore apportée en 1881 dans notre système de tarification douanière par la substitution, en vue de combattre plus facilement la fraude, des droits spécifiques à un certain nombre de droits *ad valorem*.

2. Rôle et fonctions de l'administration des douanes.

L'administration des douanes a en France un rôle multiple.

Tout d'abord, elle assure la perception des taxes sur les marchandises importées de l'étranger. Fiscales ou protectrices (V. COMMERCE), suivant le cas, ces taxes rapportent des sommes énormes. A l'heure actuelle, l'administration des douanes perçoit plus de 400 millions par an. Ses frais de régie, qui étaient de 19 fr. 53 p. 100 en 1861, n'absorbent aujourd'hui que 7 p. 100 de ses perceptions.

Au surplus, dans le système financier de la France, l'administration des douanes n'assure pas uniquement la rentrée des sommes inscrites à son budget des recettes. Elle est l'auxiliaire de plusieurs services publics. Elle garantit le recouvrement d'une grande partie des autres impôts de consommation. Elle concourt, en effet, à la surveillance qu'exerce la régie des contributions indirectes sur les boissons, les tabacs, les cartes à jouer et les ouvrages d'or et d'argent; elle contrôle tout ce qui touche aux *primes* (voy. ce mot) accordées à la pêche nationale, aux monopoles et aux prohibitions; elle perçoit, à la frontière, les timbres de récépissés et de connaissements, ainsi que les droits de patente sur les mariniers étrangers naviguant dans les canaux français; elle recouvre, pour le compte des communes algériennes, les taxes dites d'*octroi de mer* dans notre colonie d'Afrique. Enfin, organisées militairement, les brigades de douanes font la police de la frontière, elles défendent les abords du territoire, toujours prêtes à la mobilisation en cas de guerre. Le jour où l'on cesserait de garder les lignes douanières de terre ou de mer, les droits sur le sucre indigène disparaîtraient avec les droits sur le sucre exotique, sur le café, les cacaos, les tabacs, les poudres, les alcools, etc., etc. C'est pour cela que M. Thiers, à juste titre et en toute connaissance de cause, proclamait à la tribune de l'Assemblée nationale que les perceptions encaissées ou directement garanties par la douane ne doivent pas être évaluées à moins de « un milliard » de francs.

3. Le tarif et ses applications.

Régime des marchandises. — Les marchandises qui entrent en France peuvent être mises en consommation, expédiées en transit, réexportées ou transbordées. Certaines marchandises peuvent aussi être déclarées pour l'importation temporaire en franchise (V. ADMISSIONS TEMPORAIRES). Les marchandises qui sont déclarées pour la consommation immédiate sont soumises, avant leur enlèvement, au payement des droits. Les marchandises entreposées n'acquittent les droits qu'au moment où elles sont retirées de l'entrepôt pour la consommation. Les marchandises qui transitent et celles qui sont transbordées ou réexportées sont affranchies des droits d'entrée. Les marchandises admises temporairement doivent recevoir un complément de main-d'œuvre dans les délais déterminés, et être réexportées ou réintégrées en entrepôt dans les mêmes délais.

Il n'existe plus de droits de sortie, mais la loi interdit l'exportation des chiens de forte race par la frontière de terre, afin de permettre aux douaniers de faire la chasse aux chiens des contrebandiers à l'aller et au retour. Elle prohibe également la sortie des contrefaçons en librairie. Toutes les autres marchandises peuvent sortir librement, sauf l'application des mesures prescrites dans un intérêt d'ordre ou de salubrité.

Établissement des tarifs et pouvoirs du gouvernement. — Les droits de douane ne peuvent être établis à titre définitif que par la loi. La quotité en est déterminée par des lois spéciales et la perception en est autorisée chaque année par la loi de finances.

Toutefois, des décrets du chef d'État peuvent provisoirement et en cas d'urgence : 1° Prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère ou augmenter à leur importation les droits de douane ; 2° diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures ; 3° permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale, et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis.

Les dispositions ainsi réalisées doivent être présentées, en forme de projet de loi, au pouvoir législatif, avant la fin de la session, s'il est assemblé, ou, dans le cas contraire, dans la session prochaine. Par dérogation à ces règles, les droits établis sur les sucres des colonies, sur les grains et sur certaines denrées alimentaires ne peuvent être modifiés que par la loi.

Exécution des lois et décrets. — Les lois et décrets insérés au *Journal officiel* sont exécutoires : à Paris un jour franc après la promulgation ; et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le journal officiel qui les contient est parvenu au chef-lieu de cet arrondissement. Les lois et décrets qui ne sont insérés qu'au bulletin des lois sont exécutoires dans les délais déterminés par l'article 1er du code civil et par l'ordonnance du 27 novembre 1816. Il faut pour qu'il en soit autrement : ou que ces lois et décrets aient spécialement déterminé l'époque à laquelle ils seront applicables ; ou que le gouvernement ait usé de la faculté que lui confère l'ordonnance du 18 janvier 1817 d'en hâter l'exécution en les faisant parvenir extraordinairement sur les lieux. Les droits de douane sont exigibles au moment du dépôt des déclarations par les redevables. En cas de changement de tarif, la quotité à percevoir est, par conséquent, déterminée par la date d'enregistrement des déclarations en détail.

Restrictions aux importations et aux exportations. — Toute marchandise qui entre en France ou qui en sort doit être présentée et déclarée au bureau des douanes. Certaines marchandises ne peuvent être importées que par les ports d'entrepôt, d'autres que par les bureaux spécialement désignés à cet effet.

Les seules restrictions à la sortie qui existent aujourd'hui sont motivées par les mesures de police sanitaire (bétail et phylloxera). Sauf ces exceptions, les marchandises nationales ou nationalisées pour lesquelles il n'est réclamé ni primes, ni décharge et pour lesquelles d'ailleurs il n'existe pas de prohibition, peuvent être expédiées par tous les bureaux de douanes.

Un certain nombre de marchandises ne peuvent être importées ou réexportées que par des navires d'un tonnage déterminé.

Provenance et origine des marchandises. — Le régime des marchandises diffère suivant leur provenance ou leur origine. Le pays de provenance est celui d'où la marchandise a été importée en droiture. Le pays d'origine est celui où la marchandise a été récoltée, s'il s'agit d'un produit naturel, ou fabriquée, s'il s'agit d'un produit manufacturé. Les modérations de droits édictées en raison des pays de provenance ou de production ne sont applicables que lorsqu'il est établi que les marchandises ont été importées en droiture et qu'elles ont été prises à terre.

Par transport direct par mer on entend le transport effectué par un même navire, depuis le lieu de départ jusqu'au lieu de destination, sans escale ou avec accomplissement des conditions auxquelles la faculté de l'escale est accordée. Pour être considérées comme importées en droiture par terre, les marchandises doivent être conduites, sans emprunt de la mer, depuis le pays d'origine jusqu'en France, soit par les routes de terre et les voies de fer, soit par les rivières et les canaux.

Déclarations et vérifications. — Les déclarations doivent contenir toutes les indications nécessaires pour l'application du tarif. Elles doivent être exactes dans toutes leurs parties et énoncer les marchandises sous les dénonciations admises par le tarif. Elles ne peuvent d'ailleurs être faites par anticipation, c'est-à-dire avant l'arrivée des marchandises.

Toute marchandise importée par mer et pour laquelle il n'a pas été fourni de déclaration en détail dans les trois jours de son arrivée, est retenue en dépôt, dans le magasin de la douane pendant deux mois et devient, à l'expiration de ce délai, propriété de l'État. A l'importation par terre, la déclaration en détail doit avoir lieu dès l'arrivée de la marchandise et, à défaut de cette déclaration, les mêmes dispositions que ci-dessus sont applicables.

Les employés ont le droit : soit de tenir les déclarations pour exactes, soit de procéder à la vérification des marchandises. Les taxes sont perçues dans le premier cas, d'après les termes de la déclaration et dans le second cas, d'après le résultat de la vérifica-

tion; et ce indépendamment, quand il y a lieu, des peines encourues pour fausse déclaration. La vérification peut être complète ou effectuée par épreuves. Les contestations relatives à l'espèce, à la qualité, à l'origine ou à la valeur des marchandises doivent être déférées aux commissaires experts institués près du département du commerce.

Application des droits. — Les droits de douane sont applicables à toute marchandise tarifée. Les employés sont tenus d'en donner quittance. Les marchandises sont le gage des droits. Elles ne peuvent dans aucun cas être enlevées qu'après que ces droits ont été acquittés, consignés ou garantis. Les produits composés de matières diversement taxées, qui ne sont pas spécialement tarifés dans leur état de composition, doivent être à l'entrée soumis au droit qui affecte la partie du mélange la plus fortement imposée, excepté lorsque les parties constitutives du mélange peuvent être facilement séparées, ou lorsqu'il ne s'agit que d'accessoires.

Traités de commerce et de navigation. — La France a droit, dans tous les États auxquels est applicable le tarif conventionnel, et ces États ont droit, sous tous les rapports, en France et en Algérie, au traitement de la nation la plus favorisée. Il n'est pas nécessaire, pour qu'un produit manufacturé soit considéré comme originaire d'un État contractant, que la matière première soit elle-même originaire de cet État. Il suffit que la main-d'œuvre reçue par la matière première ait eu pour effet de faire passer le produit dans une classe du tarif plus fortement taxée. En principe, l'admission des marchandises au bénéfice des tarifs conventionnels est subordonnée à la condition qu'elles soient importées en droiture. Au point de vue de l'application des droits, les pavillons des États contractants sont assimilés au pavillon national pour le transport des marchandises.

Régimes spéciaux. — L'île de Corse, l'Algérie et les colonies françaises sont soumises à des tarifs spéciaux. Dans la principauté de Monaco, les droits de douane sont perçus dans les mêmes conditions que dans les ports français. Le pays de Gex et la Savoie neutralisée reçoivent les produits étrangers en franchise de droit. Les récoltes des biens-fonds que les Français possèdent à l'étranger sont exempts de droits lorsqu'elles proviennent de la zone pour laquelle le régime des propriétés limitrophes a été établi. Cette zone est de 5 kilomètres pour la Belgique, l'Italie et l'Espagne, elle est de 10 kilomètres pour la Suisse et l'Allemagne.

4. Les opérations annexes : Entrepôts. Transit. Admissions temporaires.

Entrepôts. — Les marchandises placées en *entrepôt*[1] (voy. ce mot) sont réputées hors de France pour ce qui concerne la perception des droits à la sortie de l'entrepôt; elles sont traitées, quant à la quotité des droits applicables, comme si elles arrivaient à ce moment du pays d'où elles ont été importées, et elles peuvent recevoir toutes elles-mêmes les destinations que les importations faites à ce même moment.

L'entrepôt est *réel* ou *fictif*.

L'entrepôt réel est établi dans un local gardé par la douane; toutes les issues et tous les magasins, qui doivent former un seul corps de bâtiments et être isolés de toute autre construction, en sont fermés à deux clefs : l'une reste entre les mains du commerce qui demeure ainsi en possession de sa marchandise et en assure la conservation, l'autre est entre les mains du service des douanes, pour qui la marchandise forme le gage des droits et dont la mission se borne à empêcher que rien ne soit, à son insu, extrait des magasins.

Les entrepôts réels des principaux ports ont été institués par la loi; les frais de la surveillance y sont à la charge de l'État. Dans les autres localités, des entrepôts réels peuvent être concédés, en vertu de décrets, sur la demande de l'autorité municipale ou, à défaut, des chambres de commerce, qui doivent alors prendre à leur charge les frais de surveillance et remplir les autres conditions imposées par la loi.

L'entrepôt réel peut être ouvert à la fois aux marchandises tarifées et aux marchandises prohibées. La durée de l'entrepôt réel est de trois ans.

Les déficits constatés sur les marchandises placées en entrepôt réel peuvent être alloués en franchise, à l'apurement de l'entrepôt, lorsque les marchandises ont été repesées à toutes les sorties et que les manquants proviennent manifestement du déchet naturel.

L'entrepôt fictif est constitué dans les magasins du commerce, dans des locaux particuliers, dont la douane n'a pas la clef, mais où elle a un libre accès pour reconnaître l'existence des marchandises, lesquelles ne doivent être déplacées qu'avec sa permission ou retirées qu'après le payement des

1. On appelle dock-entrepôt un ensemble de bassins d'eau, de quais et de magasins réunis dans une même enceinte séparée de toute autre partie du port, et où pénètrent les navires qui y sont considérés comme s'ils étaient en entrepôt. Le service des douanes surveille les accès et opère à l'intérieur.

droits. La douane, qui n'a point ici le gage des droits sous sa main, sous sa garde continuelle, reçoit, en l'absence de cette garantie, l'engagement cautionné, souscrit par l'entrepositaire, de représenter les marchandises à toute réquisition et de les réexporter ou de payer les droits avant un terme fixé.

Il n'est admis en entrepôt fictif que des marchandises tarifées, et des seules espèces pour lesquelles cet entrepôt est autorisé[1].

La durée de l'entrepot fictif est de deux ans pour les grains et d'un an seulement pour les autres marchandises.

Les marchandises sortant de l'entrepôt fictif pour la consommation sont soumises aux droits d'après les quantités reconnues à l'entrée; tout déficit donne lieu au payement intégral des droits, *quelle que soit la cause du manquant*, l'entrepôt étant au risque de qui l'obtient.

Transit. — Le transit est la faculté du transport en franchise, par notre territoire, des marchandises passibles de droits de douane ou frappées de prohibition. Sauf un petit nombre d'articles (contrefaçons en librairie, marchandises portant de fausses marques de fabrique, armes et munitions de guerre, etc.), tous les produits étrangers sont admis à traverser la France dans tous les sens pour se rendre à l'étranger; leur transport peut être interrompu par le dépôt dans un entrepôt et par l'acquittement des droits, s'il n'y a pas prohibition. Le transit se divise en *transit ordinaire* et *transit international*. Le *transit ordinaire* a lieu par toutes les voies indistinctement, l'emprunt de la mer excepté, sous la responsabilité des expéditeurs. Le *transit international* s'effectue exclusivement par les chemins de fer, sous la responsabilité des compagnies. En transit ordinaire, les marchandises sont déclarées et vérifiées comme si elles étaient importées. Le *plombage* des colis est obligatoire, à moins qu'il ne s'agisse de marchandises non susceptibles d'être emballées. En transit international, les marchandises sont dispensées de toute visite, hors le cas de soupçon d'abus, tant à l'entrée qu'à la sortie. Les wagons qui les contiennent sont plombés par la douane, qui peut escorter les convois. A l'arrivée à destination, le service a seulement à s'assurer du bon état du plombage et à surveiller le passage à l'étranger, sauf quand les marchandises viennent à être déclarées pour la consommation ou l'entrepôt, auquel cas elles doivent être déclarées en détail et vérifiées conformément aux règles générales.

1. [illegible] le port de Marseille jouit [illegible].

Admissions temporaires. — Les marchandises étrangères destinées à recevoir un *complément de main-d'œuvre en France ou à y être fabriquées*, — et spécialement désignées à cet effet par des décrets du chef d'Etat, — sont admises temporairement en franchise des droits, sous la condition qu'elles seront réexportées ou réintégrées en entrepôt dans un délai déterminé, lequel ne peut excéder six mois. C'est ce qu'on appelle l'*admission temporaire* (voy. ce mot). L'admission temporaire n'a lieu que sous la garantie d'un acquit-à-caution. Dans le cas où la réexportation ou la mise en entrepôt n'est pas effectuée dans le délai et sous les conditions réglementaires, le soumissionnaire est tenu au payement d'une amende égale au quadruple des droits des objets importés, s'ils sont tarifés, ou au quadruple de la valeur, s'ils sont prohibés; en outre, il peut être déchu du bénéfice de l'admission temporaire. Les déclarations relatives à l'admission temporaire sont, ainsi que la vérification, soumises, à l'entrée et à la sortie, aux dispositions générales des réglements de douane.

L'admission temporaire des sucres est régie par une législation spéciale.

Exportation avec drawback ou primes. — La morue de pèche française est le seul produit qui reçoive à la sortie une prime effective, laquelle fait partie des encouragements accordés à la pèche lointaine sur le budget du ministère du commerce. La seule restitution de droits (drawback) autorisée aujourd'hui par la loi est celle de la taxe de consommation perçue sur le sel employé à la préparation des viandes et des beurres salés qui sont envoyés à l'étranger. L'administration des contributions indirectes donne décharge des taxes intérieures à l'exportation d'un certain nombre de produits (sucres, alcools, bougies, etc.). La douane procède aux vérifications ainsi qu'à la constatation de la sortie.

Cabotage. — En matière de douanes, on entend par *cabotage* (voy. ce mot) le transport des marchandises d'un port de France dans un autre port de France. Le cabotage est réservé aux seuls navires français. Les marchandises transportées par cabotage sont affranchies du plombage. Les navires étrangers peuvent débarquer successivement dans divers ports les marchandises qu'ils ont apportées de l'étranger; ils sont admis aussi à charger successivement, dans différents ports, les marchandises qu'ils doivent transporter à l'étranger.

Sels. — Le sel est soumis à une taxe de consommation de 10 francs par 100 kilos. La perception est faite par le service des doua-

nes sur les sels extraits des marais salants, des entrepôts, des ports ou de l'intérieur, et des fabriques situées dans une bande de 15 kilomètres le long des côtes et de 20 kilomètres le long des frontières de terre; dans les autres mines ou fabriques, cette perception est confiée au service des contributions indirectes.

Il y a exemption d'impôt :

1° Pour les sels exportés à l'étranger, en Algérie et dans les autres colonies ou établissements français;

2° Pour les sels destinés à la fabrication de la soude (le fabricant ne paye que les frais de l'exercice par le service des douanes; il acquitte, dans cet objet, un droit de 30 centimes par quintal métrique du sel employé);

3° Pour les sels destinés à l'agriculture (nourriture des bestiaux, préparation des engrais, amendement des terres);

4° Pour les sels destinés à certains emplois industriels;

5° Pour les sels destinés aux pêches maritimes (voy. ci-dessous) et aux ateliers de salaisons.

Pêches maritimes. — La grande pêche est celle qui s'exerce dans les mers lointaines (pêche de la baleine, du cachalot et autres cétacés, et pêche de la morue); la petite pêche ou pêche côtière est celle qui est faite sur nos côtes et dans des mers peu éloignées (pêches du hareng, du maquereau, de la sardine, du thon, etc.). Indépendamment de l'exemption de la taxe du sel, des primes, imputées sur le budget du ministère du commerce, sont accordées aux *armements français* pour la grande pêche. Les armements pour la pêche du hareng et du maquereau peuvent être préparés dans tous les ports; la pêche de ces poissons, avec ou sans salaison à bord, est permise en tout temps et en tout lieu; elle comporte également l'exemption de la taxe de consommation du sel français qui y est employé. Les ateliers de salaisons ne peuvent être établis que dans les localités où il existe un bureau de douanes. L'emploi des sels livrés pour la préparation des poissons doit être justifié dans des proportions déterminées par les règlements.

Hypothèque maritime. — Les navires d'une jauge officielle de 20 tonneaux et au-dessus sont susceptibles d'hypothèque. L'hypothèque maritime ne peut être établie que par convention. Un navire en construction peut être hypothéqué aussi bien qu'un navire déjà construit. Le contrat par lequel l'hypothèque maritime est consentie doit être rédigé par écrit; il peut être fait par acte sous signatures privées. Les formalités concernant la transmission de la propriété des navires sont remplies au port d'attache ou d'immatricule. Les fonctions de conservations sont remplies sous leur responsabilité par les receveurs principaux des douanes, qui opèrent l'inscription sur un registre spécial. Cette inscription conserve ses effets pendant dix ans et est, par suite, soumise au renouvellement. La loi interdit la vente volontaire d'un navire grevé d'hypothèques à un étranger, soit en France, soit à l'étranger, déclare nul tout acte fait en fraude de cette interdiction et rend le vendeur passible des peines de l'article 408 du Code pénal relatif à l'abus de confiance.

Droits accessoires perçus par la douane. — Ces droits sont : 1° les droits de navigation, comprenant les droits de francisation, de congé, de passeport, de quai, de permis et de certificat, les taxes sanitaires et les droits de péage; 2° les droits de statistique; 3° les droits de magasinage et de garde; 4° la taxe de plombage et d'estampillage; 5° les droits de timbre.

Droit de francisation. — Sauf quelques exceptions (bateaux appartenant aux services publics, bateaux de plaisance, etc.), tout *navire français* qui prend la mer doit avoir à bord son acte de francisation. Le droit de francisation est proportionnel au tonnage.

Droit de congé. — Aucun *bâtiment français* ne peut sortir d'un port sans congé. Cette expédition est valable pour un an, ou pour la durée d'un voyage lorsque ce voyage doit être de plus d'un an. Le droit de congé est également proportionnel au tonnage.

Droit de passeport. — Le passeport est le permis de « mettre en mer » délivré aux *navires étrangers*; il constate la régularité des opérations qu'ils ont effectuées. Le droit de passeport est fixe, quel que soit le tonnage (1 fr. 20).

Droit de quai. — Le droit de quai s'applique indistinctement aux *navires français* ou *étrangers*, chargés en totalité ou en partie, venant de l'étranger ou des colonies et possessions françaises. Il est proportionnel au tonnage.

Les paquebots affectés exclusivement au transport des voyageurs ne sont soumis au droit qu'à raison du nombre des passagers, chevaux ou voitures qu'ils ont apportés.

Le droit n'est pas applicable : aux navires arrivant sur lest, aux navires faisant le cabotage, aux navires ayant acquitté ce droit au port français de prime abord, aux navires de guerre, aux yachts de plaisance et aux navires en relâche forcée.

Droit de permis et de certificat. — Les permis

de débarquement ou d'embarquement des marchandises arrivant *par mer* de l'étranger ou transportées *par mer* à l'étranger sont assujettis à un droit fixe de 60 centimes. Ce droit est dû également pour les certificats relatifs aux cargaisons des navires.

Taxes sanitaires. — Ces taxes sont recouvrées pour le compte du Trésor; elles portent soit sur les navires seulement, soit à la fois sur les navires et sur les passagers et les marchandises, et forment quatre classes, comme suit :

1° Droit de reconnaissance à l'arrivée	pour les navires.
2° Droit de station . . .	
3° Droit de secours au lazaret .	pour les personnes.
4° Droit de désinfection .	pour les marchandises.

Droit de péage. — Ce droit est perçu dans certains ports en vue de subvenir au payement des emprunts contractés par les villes ou les chambres de commerce pour travaux d'amélioration. Applicable à la fois aux navires français et aux navires étrangers, il est variable d'après l'importance des sommes à recouvrer, mais il ne peut excéder 2 fr. 50 par tonneau.

Droit de statistique. — Le droit de statistique (10 centimes par colis sur les marchandises en futailles, caisses, sacs ou autres emballages, par 1,000 kilos ou par mètre cube sur les marchandises en vrac, par tête sur les animaux vivants ou abattus) est dû sur les marchandises importées de l'étranger, de l'Algérie et des autres colonies françaises, ou exportées à toute destination. Les colis postaux en sont exemptés. Des décisions spéciales règlent l'application de ce droit pour les produits de peu de valeur, réunis en fardeaux ou dont l'emballage en colis n'a d'autre but que de faciliter la manipulation.

Droit de magasinage et de garde. — Ces droits sont exigibles sur toutes marchandises constituées en dépôt dans les magasins de la douane.

Taxe de plombage et d'estampillage. — La quotité de cette taxe, qui a pour but de défrayer le Trésor de la dépense résultant du prix des plombs, cachets et estampilles apposés comme moyen de reconnaissance de l'identité des marchandises, varie, suivant le régime ou la nature des produits, de 50 à 3 centimes pour le prix des plombs, et de 10 à un demi-centime pour le prix des cachets ou estampilles. La taxe est gratuite pour les colis postaux. Les expéditions par cabotage, par transbordement ou mutation d'entrepôt par mer, sont affranchies du plombage.

Droit de timbre. — Les actes, autres que les actes judiciaires délivrés par les douanes, portent un timbre particulier (timbre administratif) que l'administration fait apposer elle-même et dont elle perçoit directement le montant.

L'administration des douanes concourt à l'exécution des lois sur le timbre ordinaire (timbre de dimension, timbre de récépissés des chemins de fer, timbre de connaissements, timbre de quittances, timbre de 10 centimes pour les colis postaux).

Statistique commerciale. — Des états de commerce présentent, dans chaque recette de douanes, sous la division *commerce général* et *commerce spécial*, le dépouillement journalier des marchandises entrées et sorties. Les écritures de la *balance de commerce* sont constamment tenues au courant au fur et à mesure de l'apurement des permis et de la délivrance des certificats de visite.

A l'importation, le *commerce général* se compose de toutes les marchandises qui arrivent de l'étranger ou de nos colonies, par terre et par mer, tant pour la consommation que pour l'entrepôt, le transit, la réexportation ou les admissions temporaires. Le *commerce spécial* comprend les marchandises qui sont laissées à la disposition des importateurs, c'est-à-dire pour les marchandises exemptes de droits, la totalité de ces marchandises, et, quand il s'agit de marchandises tarifiées, les quantités qui ont été soumises aux droits.

A l'exportation, le *commerce général* se compose de toutes les marchandises françaises ou étrangères qui sortent de France. Le *commerce spécial* comprend la totalité des produits nationaux exportés et les produits étrangers qui sont renvoyés à l'étranger après avoir été admis en franchise ou nationalisés par le payement des droits d'entrée.

5. Contentieux.

Le contentieux des douanes se rapporte à des litiges soumis, selon leur nature, à trois juridictions différentes, savoir : les tribunaux judiciaires; les tribunaux administratifs, le comité d'expertise légale.

Tribunaux judiciaires. — Trois sortes d'infractions sont de la compétence des tribunaux judiciaires : la *contravention*, le *délit*, le *crime*.

La *contravention* est justiciable du juge de paix; le *délit*, du tribunal correctionnel; le *crime* doit être soumis à la cour d'assises.

Sont qualifiées contraventions toutes les infractions ne donnant ouverture qu'à la *confiscation* ou à l'*amende*. D'une manière géné-

rale, les infractions donnant lieu, indépendamment de la confiscation et de l'amende à la peine de l'*emprisonnement*, sont des délits[1]. Le crime est la fraude commise par un agent des douanes ou avec sa complicité.

Les contraventions doivent être constatées par procès-verbaux. Le droit de poursuite appartient exclusivement à l'administration.

Les délits sont constatés par procès-verbaux ou à la suite d'informations, conformément au droit commun. Pour la répression des délits, le ministère public a un droit d'action supérieur à celui de l'administration : il agit comme pour tout délit de droit commun; il peut, de plus, seul requérir la peine d'emprisonnement. Le procès-verbal de douane fait foi, jusqu'à inscription de faux, des faits matériels qu'il constate. Il est remis au juge de paix s'il s'agit d'une contravention, au procureur de la République en cas de délit.

Devant le juge de paix, la citation à comparaître est donnée par le procès-verbal même. Le délai d'appel est de huit jours. L'assignation d'appel doit être donnée à trois jours. Quant au tribunal d'appel, il doit juger dans les délais fixés par la loi pour les appels des juges de paix (huit jours). En matière correctionnelle, la citation à comparaître est donnée à la personne même du prévenu s'il est arrêté. Les preuves de la non contravention sont à la charge du saisi.

Les juges ne peuvent ni donner mainlevée des marchandises saisies, ni modérer le droit, la confiscation, l'amende, ni excuser les contrevenants sur l'intention, ni surseoir à l'exécution des contraintes, ni accorder aux fraudeurs le bénéfice des circonstances atténuantes. Le juge de paix est appelé à statuer sur toute contestation portant sur les droits, sur le non-rapport des acquits-à-caution et les autres affaires relatives aux douanes, c'est-à-dire portant sur la perception des droits.

Lorsque les droits sont *liquidés*, la douane peut, en cas de refus, en assurer le recouvrement par voie de *contrainte*.

L'administration des douanes a le pouvoir de transiger avec les prévenus avant et après le jugement. Avant jugement, la transaction emporte remise de la peine corporelle.

Après jugement ayant acquis force de chose jugée, la transaction a pour effet de remettre intégralement ou en partie les condamnations pécuniaires; mais au chef de l'Etat seul appartient de faire remise de la peine corporelle.

1. On remarquera cette division des infractions d'après la nature des peines qu'elles entraînent.

Autorité administrative. — Il est de principe que les tribunaux judiciaires ne peuvent connaître des actions ayant pour objet de faire déclarer l'Etat débiteur; d'un autre côté, il leur est interdit, en vertu de la séparation des pouvoirs, d'apprécier les actes administratifs.

Par application de ces principes, les tribunaux civils ne peuvent condamner l'administration des douanes à des dommages et intérêts en dehors des cas spécialement prévus par la loi spéciale, savoir : contrainte en recouvrement des droits annulée; visite domiciliaire sans résultat; saisie, pour contravention, reconnue non fondée; refus de délivrer les expéditions ou titres de mouvement.

En dehors de ces quatre cas, la responsabilité qui peut incomber à l'administration du fait de ses agents incombe à l'autorité administrative.

Comité d'expertise légale. — Les lois des 5 août 1810, 27 juillet 1822 et 7 mai 1881 ont créé auprès du ministre du commerce un comité d'expertise chargé de trancher les difficultés qui peuvent s'élever entre la douane et le commerce relativement à l'espèce, à l'origine, à la qualité des produits.

Ce recours aux experts est *forcé* en cas de contestation.

Les employés doivent surseoir à la vérification, en attendant la décision des experts. La marchandise reste en la possession des intéressés et à leurs risques et périls.

Si la déclaration est reconnue fausse par les experts, la marchandise est saisie et confisquée.

Les experts, choisis sur une liste établie par la Chambre de commerce de Paris, jugent souverainement et sans appel. Ils ne sont pas tenus de motiver leurs décisions.

Répartition des amendes et confiscations. — Le produit des amendes et confiscations est réparti comme suit : 4 p. 100 aux pensions civiles, 8 p. 100 au fonds commun, 12 p. 100 aux chefs, 40 p. 100 aux saisissants. Les chefs supérieurs ne sont pas admis au partage. Le fonds commun est distribué chaque année entre les employés qui ont le plus efficacement concouru à la répression de la contrebande.

DRAINAGE. — V. **Dessèchement**, § 2.

DRAWBACK. — V. **Douanes**, § 4, *Exportation avec drawback ou primes.*

DROIT.

SOMMAIRE

1. Définitions. — Distinction du droit positif, du droit rationnel et de la morale.

Le mot droit, qui a de nombreuses significations, implique, dans son acception la plus générale et la plus haute, un ensemble de préceptes ayant pour objet de régler la vie sociale. Mais, même pris dans ce sens, il répond à deux notions très distinctes.

D'une part, dans toute société, les citoyens sont astreints à observer un certain nombre de lois. De ces lois, les unes organisent l'État et constituent les pouvoirs publics nécessaires à son action (droit constitutionnel), d'autres fixent les rapports des citoyens avec l'État (droit administratif), d'autres encore règlent les relations privées des particuliers entre eux (droit civil, y compris le droit commercial). Les pouvoirs publics ont pour mission de modifier les lois quand il y a lieu, de les exécuter en tant que représentants de l'État et de contraindre les particuliers à les respecter. Dans ce dernier but, ils tranchent les différends qui s'élèvent, prononcent sur les indemnités à accorder au lésé par celui qui a violé la loi, et même (droit pénal) frappent le délinquant de peines corporelles, pécuniaires ou morales dans les cas plus graves. Une procédure est organisée pour que ces décisions soient régulièrement rendues, et leur exécution est assurée, au besoin, par la force. Cet ensemble de règles forme la *législation* ou le *droit positif* d'un pays à l'époque où on l'observe.

Mais, d'autre part, au-dessus du droit positif et devant l'inspirer, il existe un *droit rationnel*, ensemble de préceptes fournis aux hommes par leur raison. Dépendant essentiellement du progrès des intelligences et de la tournure des esprits, ce droit varie considérablement avec le temps, et à aucune époque il n'est identique chez les divers peuples, même chez ceux qui sont au même degré de civilisation. Le progrès, pour l'humanité, consiste surtout à perfectionner le droit rationnel et à modifier le droit positif dans le sens de cet idéal : c'est-à-dire à concevoir une vie sociale de moins en moins imparfaite et à s'efforcer de la réaliser[1]. Double effort auquel il est impossible d'assigner un terme, l'homme étant incapable de jamais réaliser son idéal, et l'idéal lui-même paraissant susceptible de perfectionnements indéfinis.

De quelque point de vue qu'on l'envisage, en tant que législation ou en tant qu'idéal fourni par la raison, il est à observer que le *droit* implique essentiellement l'idée de coercition extérieure. La législation, en effet, est un ensemble de règles auxquelles nous sommes astreints par une coercition de ce genre, et le droit rationnel un ensemble de préceptes auxquels, de l'assentiment général, il convient de donner, autant que possible, la même sanction. Il résulte de là que la notion de droit ne comprend pas tous les préceptes qui doivent diriger nos actes dans nos rapports avec nos semblables. Parmi ceux de cet ordre que sa raison conçoit, l'homme en distingue toujours quelques-uns qu'il tient pour obligatoires et à l'observation desquels il n'admet pourtant pas que la loi puisse légitimement le contraindre. Tels sont, par exemple, à l'heure actuelle, les règles de conduite que nous inspirent les sentiments de désintéressement, d'altruisme, de charité, de sacrifice à autrui. De ces règles, on dit qu'elles appartiennent au domaine de la morale pure et non à celui du droit. La distinction peut sembler subtile, illogique même, mais l'esprit humain la fait incontestablement. Nous montrerons, en terminant, combien elle est judicieuse, permettant seule de concilier deux principes contraires dont l'opposition pourrait être un obstacle insurmontable à l'évolution morale de l'humanité.

2. En quoi le droit intéresse l'économie politique.

On pourrait se demander, au premier examen, en quoi le droit peut intéresser l'économie politique. Quoi de plus dissemblable, semble-t-il, par leurs principes ou leur objet, que les sciences juridique et économique, et que les arts qui naissent de ces sciences ? En tant que science, le droit étudie des faits de conscience, les enregistre, généralise et pose les lois morales ; en tant qu'art, il applique les principes découverts à la réglementation des rapports des hommes entre eux. L'économie politique, au contraire, a pour domaine la vie positive, l'homme s'attaquant à la nature pour la soumettre et en tirer ce qui le fera vivre : les lois de cette activité de l'homme, les moyens de la rendre

1. [illegible]

[illegible] bien qu'aucune autorité commune n'existe qui ait pu les [illegible]

plus féconde, voilà, science ou art, ce qu'elle étudie ou nous enseigne.

Mais, qu'on ne s'y trompe pas, la distinction du monde moral et du monde physique n'est pas aussi tranchée que nos habitudes d'esprit nous le font croire. L'homme est un et aucun de ses actes ne s'accomplit sans l'effort de son être tout entier. Aussi les deux sciences du droit et de l'économie politique font-elles l'une et l'autre partie d'une science plus générale : la sociologie. Cela veut dire qu'elles s'occupent toutes deux d'un objet commun : l'homme vivant en société. De cet objet elles observent sans doute des aspects différents, mais prétendre les isoler serait aussi absurde que d'affirmer que la vie intellectuelle et la vie physique de l'homme ne réagissent pas l'une sur l'autre.

La vérité est donc que le droit, de quelque point de vue qu'on l'envisage, intéresse à un haut degré l'économie politique : seulement, selon qu'il s'agit du droit positif ou du droit rationnel, ce sont des points de vue très différents.

a. La législation ne se borne pas à énoncer des principes : elle contient un grand nombre d'arrangements, d'expédients si l'on veut, imaginés dans le but de réaliser la meilleure organisation sociale. Tous ces arrangements ne sont pas également bons. Parfois, on s'écarte du droit rationnel sous prétexte d'utilité, ou bien, pour réaliser ce droit, on imagine des règlementations contraires au bien économique. Dans les deux cas, l'économie politique a un droit évident de critique. Le prétexte d'utilité invoqué est-il valable? Ne peut-on trouver un autre moyen de faire respecter le droit, ou même ne vaut-il pas mieux y renoncer? Ce sont là des questions à propos desquelles l'économie politique et le droit positif peuvent se trouver en conflit. Nous nous contenterons, à cet égard, de rappeler les controverses que suscitent les lois relatives : au commerce extérieur (V. LIBERTÉ des ÉCHANGES), à la limitation du taux de l'intérêt (V. PRÊT A INTÉRÊT, USURE), au monopole d'émission des billets de banque (V. BANQUES, BILLET DE BANQUE). Bien d'autres pourraient être signalées; on les trouvera examinées sous les mots auxquels elles se rapportent.

b. Le droit rationnel, au contraire, loin d'être soumis à la critique de l'économie politique, s'impose à l'art économique et le contrôle. Toute organisation économique, en effet, résout, d'une manière ou d'une autre, un problème judirique, celui de la répartition, ou, comme on a préféré l'appeler dans ce dictionnaire, de l'appropriation des richesses. Le régime actuel, par exemple, reposant sur la propriéte individuelle et sur la liberté du travail et des contrats, aboutit à l'inégalité des fortunes. Dans l'opinion générale, il ne saurait suffire, pour justifier ce système, de démontrer qu'il est le plus favorable à la production des richesses; il faut encore prouver qu'il est conforme au droit. Cela est si vrai que toutes les écoles qui l'attaquent se réclament contre lui de l'idée de justice.

Certains philosophes, il est vrai, n'admettent pas qu'on puisse distinguer l'une de l'autre les deux notions de l'utile et du juste, le juste n'étant, selon eux, que l'utile idéalisé. Il semble donc qu'il suffirait, dans leur opinion, pour justifier le régime économique libéral, d'établir qu'il est le plus productif de richesses.

Mais, qu'on le remarque bien, les théories utilitaires ne confondent pas le droit avec le bien économique, elles l'identifient avec l'utile compris dans le sens le plus large, c'est-à-dire avec le bien de l'humanité à tous les égards. Elles ne disent en aucune façon que l'acte le meilleur est celui qui rend l'humanité plus riche, mais bien celui qui la rend plus heureuse. Or, le bonheur ne dépend pas seulement de l'état de richesse. On peut même affirmer qu'à partir d'un certain degré de civilisation, il suppose bien plutôt la satisfaction des besoins intellectuels et moraux de l'homme que celle de ses besoins physiques. De sorte que, même pour les partisans de ces doctrines, il resterait, une fois démontré que le régime libéral est le plus favorable au développement de la richesse, à prouver qu'il est aussi le plus apte à aider au progrès sous ses autres aspects.

Ainsi, à quelque point de vue que l'on se place, l'étude philosophique de l'idée du droit s'impose à l'économie politique.

3. De l'idée du droit.

Il nous paraît impossible d'envisager, ainsi qu'on l'a longtemps fait, le droit rationnel comme un ensemble de règles préexistantes à l'humanité, immuables, et dont la raison humaine aurait à ce point l'intuition qu'il suffirait à chacun de nous d'interroger sa conscience pour les découvrir. Le droit rationnel n'est, croyons-nous, qu'un idéal de création humaine, résultante de l'état de développement de la raison en même temps que des conditions et des circonstances qui ont accompagné, en l'influençant, ce développement. Cet idéal, toujours soumis à la critique de la raison, va se transformant peu à peu au cours de l'évolution : à chaque époque et dans chaque société, il tire son autorité de l'assentiment général dont il est l'objet.

Cette définition du droit rationnel est, selon

nous, la seule qu'autorisent les faits révélés par l'histoire, et nous pensons qu'elle s'impose à toute doctrine de morale, quelle que soit l'idée fondamentale d'où cette doctrine procède.

Il est à remarquer, en effet, que l'on ne saurait tenter une synthèse du droit ou de la morale (laquelle renferme le droit rationnel), sans prendre parti dans la question qui divise la philosophie spiritualiste et la philosophie naturaliste. Mais, si profondes que soient les divergences qui séparent l'une de l'autre ces deux façons de concevoir le monde, il nous semble que toutes deux conduisent à la définition du droit que nous venons de proposer.

La philosophie naturaliste prend l'homme comme un être parmi les autres, doué seulement de tendances et de facultés spéciales. A la fois sociable et raisonnable, dit-elle, il est apte à concevoir une autre utilité que la sienne propre, celle de l'espèce à laquelle il appartient, et il la conçoit avec assez de force pour se sentir obligé d'y subordonner ses actes dans le cas où son intérêt personnel se trouve en opposition avec celui de tous. En même temps que l'évolution qui le perfectionne développe en lui ces tendances, l'expérience lui permet certaines généralisations. Il arrive ainsi à formuler des règles de conduite, c'est-à-dire à distinguer, entre les actes, ceux qui sont propres à assurer le plus grand progrès de l'humanité de ceux qui l'entraveraient. L'ensemble de ces règles constitue la morale. Mais comme, parmi ces règles, il en est dont l'observation semble particulièrement indispensable au maintien de la vie en société, celles-là paraissent susceptibles d'être imposées à tous, au besoin par l'emploi de la contrainte : le droit se dégage ainsi de la morale. — Est-il besoin de démontrer qu'une pareille doctrine ne peut envisager le droit autrement que nous ne l'avons défini ?

La philosophie spiritualiste, au contraire, se refuse à voir dans l'expérience et le raisonnement la source de la morale et du droit. Elle fait appel à ce qu'elle nomme la raison intuitive. L'homme, affirme-t-elle, conçoit *à priori* l'existence de règles supérieures, lois de l'ordre universel, auxquelles il est tenu de se soumettre en dehors de toute considération d'utilité. Ces règles sont celles de la morale et du droit.

En partant de cette idée, on a longtemps soutenu que tout homme, de même qu'il concevait l'existence des règles de la morale et du droit, pouvait aussi découvrir ces règles en interrogeant sa conscience. Une théorie célèbre, connue sous le nom de « théorie du droit naturel », offrait même un moyen sûr et commode pour dégager celles qui concernent le droit. Il suffit pour cela, disait-on, de supposer des hommes vivant rapprochés, mais en dehors de tout lien social : les règles que la raison indique comme convenables à leurs rapports sont les règles mêmes du droit. Dans ce système, tout homme aurait donc des droits inhérents à sa nature, préexistants à l'état social et, sauf au cas d'une nécessité absolue de la vie en société, toute loi qui les méconnaîtrait serait injuste, violant le droit naturel.

Mais ces conceptions sont aujourd'hui presque unanimement abandonnées, les faits les contredisant formellement. Il suffit, en effet, de constater l'évolution subie par la morale et le droit, pour s'apercevoir que la raison humaine n'a ni la profondeur ni l'impeccabilité qu'on lui prêtait. Sans même parler des hommes tout à fait primitifs, chez qui les faits de conscience sont à peine saisissables, quoi de plus différent que la morale ou le droit chez les peuples à régime théocratique, chez les tribus collectivistes, aux périodes de transition comme celles du moyen âge, ou dans les temps actuels ? A toute époque et dans toute société, la conscience collective a conçu un idéal, mais cet idéal a varié selon les temps et les circonstances.

Quant à la théorie du droit naturel, elle n'est évidemment qu'une généralisation faite après coup, depuis que l'idée du respect dû par l'homme à son semblable s'est répandue dans les sociétés avancées. Aussi a-t-elle le grave inconvénient de fausser l'histoire, car elle représente la société comme ayant primitivement dépouillé l'individu de droits préexistants, puis comme les lui rendant peu à peu sous la pression de l'opinion publique, tandis qu'en réalité c'est grâce à elle qu'il a pu les acquérir.

La philosophie spiritualiste est donc obligée de convenir que les règles supérieures et immuables dont elle affirme l'existence sont inconnaissables à l'homme. Il peut seulement, d'un effort continu, chercher à s'élever jusqu'à elles. Ainsi se forme, à chaque époque, un idéal que les hommes jugent supérieur au précédent, parce qu'ils l'estiment plus rapproché du but qu'ils poursuivent. Mais cette supériorité, malgré leur conviction, ils ne sauraient la démontrer, puisqu'ils ont seulement la notion que le but existe et non celle du but lui-même.

Dès lors, la philosophie spiritualiste, bien qu'en opposition absolue avec la philosophie naturaliste en ce qui touche à la source du droit et au principe de l'obligation morale, se trouve d'accord avec elle pour envisager le droit comme un idéal de conception hu-

maine, toujours changeant et qui, à toute époque, puise son autorité dans l'assentiment général.

4. Si le régime économique libéral est conforme au droit.

Or, l'assentiment général donne aujourd'hui au droit, comme fondement, l'idée que tout homme doit respecter son semblable.

C'est là une idée que l'humanité ignorait absolument à ses débuts, et il a fallu une longue évolution coupée de chutes et de reculs pour la mettre en lumière. On l'a d'abord conçue vaguement : puis on en a lentement dégagé les conséquences les plus apparentes. Mais la notion en est encore assez confuse pour qu'aujourd'hui même, sur des déductions moins facilement saisissables, on voie les particuliers les plus honnêtes se tromper, les législateurs les mieux intentionnés s'égarer, les jurisconsultes les plus profonds se contredire et se combattre. C'est que, pendant de longs siècles, les conditions de la vie sociale rendent absolument impossible toute organisation libérale (V. Concurrence, § 2) ; puis, comme, durant cette première période, certains individus ont conquis des situations privilégiées, ils s'opposent de tout leur pouvoir à un changement d'idées qui leur serait fatal ; enfin, si indépendante de la notion d'utilité que l'on veuille supposer l'idée du droit, il est certain que nous n'admettons pas volontiers une règle dont le parfait accord avec l'utilité ne nous est pas démontrée. L'évolution du droit et l'évolution économique se font donc parallèlement. Elles s'aident réciproquement, mais aucune d'elles ne peut prendre sur l'autre une grande avance.

Quand s'institua le régime des corporations, à la suite du mouvement des communes, nul ne songea à blâmer, du point de vue du juste, un état de choses qui garantissait l'indépendance relative récemment conquise. Il fallut que, le danger ayant disparu, il ne subsistât plus que les inconvénients du monopole, pour que l'on s'aperçût qu'en accordant à quelques-uns le privilège de la maîtrise on violait le droit des autres. L'histoire de la propriété fournirait des exemples plus saisissants encore, car chacune des formes par lesquelles la propriété foncière a passé a été considérée comme parfaitement équitable jusqu'au moment où le progrès a permis d'en préférer de plus perfectionnées. Et les sociétés ont été menées ainsi pas à pas vers le régime de la propriété individuelle libre, ne découvrant les règles les plus équitable qu'à mesure qu'elles devenaient capables, mieux même, qu'il leur devenait avantageux de les appliquer. Même au cours du XIX[e] siècle, après que la révolution de 1789 nous eut mis en possesssion du principe directeur, il a fallu l'avènement de l'économie politique comme science pour que l'idée que l'homme doit respecter son semblable se dégageât avec ampleur. Encore les discussions auxquelles donnent lieu certaines questions économiques font-elles trop souvent hésiter les législateurs à appliquer rigoureusement les conséquences logiques du principe.

Il n'en est pas moins vrai que la raison humaine est aujourd'hui attachée à cette idée que l'homme doit respecter son semblable, qu'elle en fait la base du droit. A cet égard, elle ne va pas plus loin. Sans doute, les hommes reconnaissent un autre précepte, encore plus élevé, qui leur commande de s'aider les uns les autres, de se secourir. Mais ils y voient un devoir purement moral, ressortissant à la seule conscience, tandis que le droit, qui procède par voie de coercition extérieure, ne peut, dans leur conception, exiger qu'un respect réciproque. Au reste, cette obligation au respect, notre raison la conçoit largement. C'est à ce point qu'elle n'admet aucune distinction entre les hommes, reconnaissant (au moins en théorie, sinon en pratique) le droit au respect pour l'étranger comme pour le citoyen, pour le sauvage comme pour le civilisé.

C'est surtout depuis cent ans qu'il en est ainsi. La constitution de la famille, sur laquelle pourtant les traditions, les liens naturels et certains besoins de protection ont tant d'influence, en a été profondément modifiée, tant au point de vue légal qu'au point de vue des mœurs. Et quant aux actes des individus, deux grands principes ont été dégagés : celui de la liberté individuelle et celui de l'égalité devant la loi ; car ce n'est pas respecter son semblable que de le tyranniser, et celui qui a moins de droits qu'un autre est moins libre que lui. Dès lors, l'organisation sociale a dû être modifiée. L'intervention de l'État dans les affaires des particuliers a été réduite, non pas encore au strict minimum, mais dans une large mesure ; les mille liens factices qui entravaient le droit d'appropriation (V. Appropriation) ont été brisés ; les corporations ont été supprimées et la liberté du travail proclamée. Un nouveau régime économique s'est ainsi fondé, où chacun, libre de ses actes, en recueille le profit ou en supporte la responsabilité.

Qu'un pareil régime soit légitime, il n'est plus besoin de le démontrer, puisqu'il est la réalisation même de l'idée moderne du droit.

Pourtant ce régime a des adversaires qui contestent sa légitimité : ce sont les socialistes. Ils ne nient pas que le régime économique libéral satisfasse l'idéal moderne du droit. C'est à cet idéal même qu'ils s'attaquent, le déclarant inférieur, bon seulement à servir de transition pour mener l'humanité vers un autre qui sera l'idéal véritable. Quoi d'étonnant à cela? disent-ils. L'évolution n'étant pas achevée, ne faut-il pas s'attendre à ce que le droit moderne passe à l'état de « catégorie historique » et fasse place à un autre plus élevé? Cet autre, ils annoncent déjà sur quel principe il sera fondé. L'homme, disent-ils, à côté des penchants égoïstes qui lui rendent si chère la liberté individuelle, en éprouve d'autres, supérieurs sans conteste, les penchants sympathiques. Ceux-ci se développeront au point d'étouffer les premiers et un jour viendra où « l'altruisme », c'est-à-dire la fraternité, se substituera comme principe du droit au principe infécond du respect de nos semblables. Dès que l'assentiment général sera acquis à cette idée, elle pénétrera dans la loi, s'imposera à tous, et le régime libéral fera place au socialisme.

Ce raisonnement est ingénieux et il mérite qu'on s'y arrête, car, d'une part, nous reconnaissons que le droit évolue et, de l'autre, il est incontestable que le perfectionnement de l'humanité dépend en grande partie du développement des idées de charité, de fraternité, ou, si l'on veut, d'altruisme. Respecter son semblable, en effet, n'est qu'un minimum de moralité ; le secourir, peiner au besoin pour lui venir en aide, voilà ce qui est vraiment digne de l'être qu'est l'homme.

Pourtant, il nous paraît certain que l'altruisme ne peut pas devenir le principe du droit. La raison, selon nous décisive, en est qu'il ne peut pénétrer dans le droit sans supprimer la liberté. Toute organisation sociale basée sur l'altruisme confisque nécessairement les libertés individuelles : les socialistes ne le nient pas, et il suffirait au besoin, pour s'en convaincre, d'examiner les diverses combinaisons qu'ils proposent. Or, si le respect de nos semblables n'est qu'un minimum de moralité, c'en est un minimum indispensable.

La philosophie naturaliste a bien vite fait de le démontrer. Il lui suffit (la morale n'étant pour elle que l'utile bien compris) de faire observer qu'en supprimant la liberté individuelle, on supprimerait aussi l'esprit d'initiative, la variété des efforts, le sentiment de la responsabilité, forces incalculables dont aucune société ne peut se passer. C'est là un raisonnement auquel il n'y a rien à répondre.

Quant à la philosophie spiritualiste, étant données les inégalités qui s'observent dans la valeur morale des hommes, peut-elle admettre qu'une loi supérieure autorise les uns à vivre aux dépens des autres en confisquant leur liberté ? Les socialistes affirment, il est vrai, que les hommes se transformeront, que l'esprit d'altruisme les pénétrera tous, et qu'un jour viendra où, chacun ayant une égale bonne volonté, un égal souci du bien des autres, la mise en commun de leurs efforts sous une direction unique permettra de corriger les inégalités naturelles, sans que personne songe à se croire exploité. Nous voulons bien espérer qu'il en sera ainsi, et nous accordons volontiers aux socialistes un crédit de quelques dizaines de siècles pour prouver leur dire, Mais il est à observer que, si leur utopie venait à se réaliser, toute idée de droit (c'est-à-dire de règles à imposer par contrainte) disparaîtrait. Car, dans une société qui progresse, les règles imposées font peu à peu place aux préceptes de pure morale, et dans une société parfaite ce serait librement et d'eux-mêmes que les hommes s'uniraient et se viendraient en aide : ce qui revient à dire qu'ils le feraient par des procédés tout autres que ceux rêvés par les socialistes.

Ainsi, les deux idées fondamentales qui doivent présider aux rapports des hommes entre eux, le respect dû à nos semblables et la fraternité, ne peuvent se concilier sur le terrain du droit. Dans une société supposée parfaite, c'est dans le domaine de la *morale* (voy. ce mot) pure que leur union s'effectuerait; dans une société simplement civilisée, comme les nôtres, il faut que l'une serve de fondement au droit tandis que l'autre reste une règle de pure morale. C'est ce que la raison humaine a compris. Elle a donné au droit, comme base, l'idée du respect dû à son semblable : c'est de là qu'elle déduit les droits de chaque homme vis-à-vis des autres, c'est à dire ce que, strictement, il peut exiger d'eux. Mais, en même temps, elle nous enseigne qu'il ne faut pas user jusqu'à l'extrême de son droit, qu'on doit en tempérer l'exercice par un esprit de bienveillance et de charité.

C'est dans cette double voie, pensons-nous, qu'est le progrès social. Nous devons aller développant sans cesse en nous le sentiment du respect des autres, et modifiant les institutions dans le sens d'une plus grande liberté individuelle et d'une plus parfaite égalité de tous devant la loi. En même temps, l'esprit d'altruisme doit nous pousser à at-

tenuer les responsabilités que la liberté entraîne avec elle et les injustices du sort dont quelques-uns sont victimes, par l'association libre et par la bienveillance mutuelle.

PAUL BEAUREGARD.

Bibliographie.

A. FOUILLÉE, *L'Idée moderne du droit*, Paris, 1878. — TH. JOUFFROY, *Cours de droit naturel*, Paris, 1866. — V. COUSIN, *Du vrai, du beau et du bien*, Paris, 1867. — COURCELLE-SENEUIL, *Préparation à l'étude du droit*, Paris, 1887. — CAUWÈS, *Précis d'économie politique* (introduction), Paris, 1881.

DROIT AU TRAVAIL.

SOMMAIRE

1. Position de la question.

Peu de formules ont été aussi diversement employées et comprises que celle de « droit au travail ». Les idées vagues, à l'apparence humanitaire, ont trop souvent tenté les orateurs et les écrivains. Tant que les propositions métaphysiques de cet ordre restent sur le terrain de la spéculation, elles n'offrent aucun danger immédiat; mais elles troublent profondément l'ordre économique lorsqu'elles passent dans le domaine des faits.

L'expression « droit au travail » est relativement récente; l'idée, comme beaucoup d'idées, est assez ancienne. Montesquieu, et d'autres avant lui, se plaçant à un point de vue philosophique très général, ont parlé du droit à l'existence, forme beaucoup moins précise que celle de droit au travail. L'expression « droit à l'existence » n'a pas prévalu. Elle semblait impliquer l'idée de droit à l'assistance. Or, le droit à l'assistance n'était pas une idée assez étendue pour les théoriciens socialistes, qui prétendaient ne pas demander l'aumône à la société, mais bien l'exercice d'un droit naturel. Le droit au travail est le droit pour tout homme d'exiger, en tout temps, de l'Etat ou du pouvoir constitué, du travail, et, par conséquent, un salaire capable de le faire vivre et de lui permettre d'élever sa famille. C'est du moins l'application logique et poussée à l'extrême de la formule; c'est ainsi que l'ont comprise les intéressés lorsqu'il s'est agi de la mettre en pratique.

Les écrivains qui ont traité théoriquement du droit à l'existence ne se doutaient guère des dangers qu'il pouvait entraîner après lui, ni de l'interprétation absolue dont il devait être l'objet. Séduits par le côté humanitaire de cette conception métaphysique, les hommes de la révolution de 1848 proclamèrent le droit au travail. Leur enthousiasme ne dura pas longtemps. Bientôt après, ils tentaient, en voyant les conséquences terribles de leur acte, de restreindre la portée de leur imprudente déclaration. Mal définie par ceux-là même qui l'avaient considérée comme une vérité première, cette idée a servi de thème à des discussions dans lesquelles le sentiment a eu souvent la plus grande part.

On a fait découler le droit au travail du droit naturel, sans indiquer nettement ce que l'on entend par droit naturel. Le mot droit a donc, dans cette acception générale, un sens fort vague. Un droit ne peut être exercé, dans une société, qu'à la condition qu'une autorité intervienne pour le faire respecter. Cette autorité, dans le cas du droit au travail, doit appartenir, pour être efficace, à un pouvoir, maître absolu de la direction économique et politique de cette société. Le chiffre de la population, la distribution des individus dans les différentes professions, la satisfaction de leurs besoins, la production et la consommation des richesses, sont alors réglés par une volonté supérieure. Sans cette volonté supérieure, comment fournir, à chaque instant, du travail à ceux qui en demandent? comment organiser l'atelier social pour qu'il n'y ait jamais de chômages?

Cette organisation autoritaire est celle d'une société soumise au système d'*appropriation par autorité* (voy. ce mot); c'est l'organisation socialiste par excellence. Or, l'on conçoit jusqu'à un certain point, dans une telle société, le droit au travail. L'individu qui a délégué tous ses pouvoirs, abdiqué toute initiative individuelle, qui attend tout enfin de la réglementation et des hommes chargés de l'appliquer, a évidemment le droit d'exiger qu'on lui donne les moyens de subvenir à ses besoins. Les arrangement sociaux étant artificiels, il en résulte que la constitution même de l'organisation socialiste suppose le consentement tacite des individus qui s'y soumettent. Au droit au travail correspond le devoir de travailler pour la communauté, devoir dont l'accomplissement doit être rigoureusement exigé par les lois. Le droit au travail est donc une conséquence des théories socialistes; il ne relève nullement, dans ce cas, du droit purement métaphysique que l'on a appelé droit naturel, et son exercice est sinon facile, du moins compréhensible. Mais que penser de ceux qui parlent de droit au travail dans une société où règne la liberté économique, où chaque individu a la responsabilité de ses propres actes, et lutte pour la vie sous un régime de concurrence?

Il faut bien se garder de confondre les droits du travail défendus et proclamés par Turgot avec le droit au travail. Les droits du travail consistent dans la liberté du travail (V. LIBERTÉ ÉCONOMIQUE) qui donne à l'individu l'entière disposition de ses facultés et de ses forces physiques.

2. Impossibilité d'une application complète du principe socialiste « droit au travail », même dans une société socialiste. — Inconvénients de ses applications partielles dans toute société.

L'application absolue du droit au travail est peut-être le plus grand obstacle au bon fonctionnement d'une société socialiste. Si bien organisé qu'il soit, un pouvoir chargé de la direction du mouvement économique ne peut modifier, que sans des limites très restreintes, l'action des agents naturels, et ces limites sont encore plus étroites lorsqu'il s'agit de l'homme. Il est très difficile à ce pouvoir d'empêcher les conséquences des années d'abondance et de disette ou les progrès résultant des inventions et de méthodes plus fécondes. Supposons que, par une cause quelconque, la puissance productive s'accroisse, dans une société soumise au système d'appropriation par autorité; le pouvoir directeur a le devoir, en cette circonstance — sous peine de manquer à sa mission, — d'imposer des règlements tendant à élever le chiffre de la population. Mais quel sera ce chiffre? La production, dira-t-on, avec raison, est proportionnelle à la puissance productive. Cette proportion reste néanmoins à déterminer avec exactitude, et fût-elle déterminée, que la première partie seule du problème serait résolue.

Il faut, en effet, tenir compte des besoins, savoir s'ils seront étendus ou s'ils resteront constants, et calculer ensuite le chiffre nécessaire du supplément de population. Le problème, malgré tous les perfectionnements possibles de la statistique, ne peut être résolu. En tout cas, les erreurs d'appréciation seraient funestes. Un chiffre trop élevé de population créerait des bras inutiles, un chiffre trop bas rejeterait dans le néant des êtres qui auraient pu être appelés à la vie. Certes, les nouveaux venus pourraient, en s'appuyant sur le droit au travail, réclamer leur place dans l'atelier social : il ne serait probablement pas toujours possible de la leur accorder. Si cependant ils parvenaient à obtenir le travail demandé, la part de chacun, dans la communauté, serait moins grande. Supposons que le pouvoir directeur n'abaisse pas cette part, qu'il entame les réserves, c'est-à-dire le capital de la société socialiste; la puissance productive se trouverait diminuée d'autant. Le maintien de la part de richesses donnée à chacun ne serait donc que temporaire, car l'abaissement de puissance productive ne tarderait pas à amener un abaissement de production.

Si les arrangements sociaux sont artificiels, les lois naturelles qui règlent la production ont leur cours, sous quelque régime d'appropriation que ce soit. Elles agissent comme l'eau, qui reprend toujours son niveau malgré les formes variées que l'on peut donner au vase qui la contient. L'imposibilité d'exercer complètement ce droit au travail dans une société socialiste vient donc de l'impossibilité de supprimer les effets des lois naturelles. Ces lois peuvent avoir, lorsqu'elles se produisent dans certaines conditions, des conséquences fâcheuses; il suffit donc de comparer les avantages et les inconvénients des deux systèmes types d'appropriation, pour montrer qu'on lutte avec plus de succès contre ces inconvénients dans une société où règne la liberté entière du travail, que dans celle où une administration compliquée est chargée de pourvoir à tous les besoins, à tous les services. Dans la première, l'individu se défend, lutte sous sa propre responsabilité; son intérêt le pousse à l'action. Dans la seconde, l'homme est une molécule inerte, comme volonté, parce qu'il est soumis à des règlements nombreux qui entravent son activité (V. APPROPRIATION et SOCIALISME).

Mais, s'il est impossible d'appliquer, d'une façon générale, la formule « droit au travail », ne semble-t-il pas qu'en certains cas particuliers, l'autorité déléguée, sous quelque régime de société que ce soit, puisse intervenir? Ainsi, certaines industries ont des chômages fréquents, périodiques : ne peut-on y remédier par voie d'autorité? L'application même temporaire du principe socialiste présente, en cette circonstance, de grandes difficultés. Comme dans l'application générale, il faudrait savoir assez exactement quand finira la crise et à quel genre de travail on emploiera les ouvriers; veiller à ce que les ouvriers en chômage, seuls, entrent dans les ateliers établis par l'autorité déléguée; etc. En outre, dans une société organisée sous le régime de la liberté du travail, l'égalité devant la loi se trouverait violée. Pour payer les ouvriers des ateliers nationaux, il serait nécessaire de prélever un impôt sur les contribuables, parmi lesquels se trouvent les ouvriers des industries à travail permanent. Or, comme les chômages sont fréquents dans les industries de luxe et que les salaires y sont généralement plus élevés que dans les autres industries, il peut très bien arriver qu'un ouvrier travaillant toute l'année ne

gagne pas une somme de salaires plus forte que celle de l'ouvrier d'industrie de luxe. Cependant cet ouvrier contribuera, sur son salaire, à l'entretien des ateliers nationaux. On voit, qu'ici, le droit au travail n'est, au fond, qu'une forme de l'*assistance* (Voy. ce mot).

Les chômages, qu'ils soient le résultat de crises engendrées par la guerre, par les mauvaises conditions météorologiques ou par des opérations industrielles et commerciales mal conçues, se produiraient dans toute organisation sociale. Sous un régime socialiste, le droit au travail serait considéré comme un remède; dans les sociétés tendant vers la liberté économique, des institutions de prévoyance ont été créées dans le but de rendre ces crises moins cruelles.

En réalité, toutes les circonstances qui favorisent le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande de travail : la liberté économique la sécurité des personnes, la division du travail, les transports à bon marché, la rapidité des informations, sont, pour diminuer les chômages et leurs inconvénients, des moyens autrement efficaces que les déclarations sentimentales et les formules illusoires.

3. Historique. — Ateliers nationaux.

Le droit au travail — on l'a vu plus haut — ne doit pas être confondu avec ce que l'on a appelé fort improprement le droit à l'assistance. Les maisons de travail établies en Angleterre (*workhouses*), celles plus récemment instituées en Allemagne et dans certains cantons de la Suisse, ne sauraient être, non plus, assimilées aux ateliers nationaux. De tout temps, il a existé des infirmes, des vieillards malheureux, des enfants abandonnés qu'il fallait secourir; aussi l'assistance remonte-t-elle historiquement bien plus loin que le droit au travail proclamé par la loi, dans la constitution de 1793. L'article 21, après avoir déclaré que les secours publics sont une dette sacrée, dit : « La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. » Les événements politiques, qui suivirent le vote de la constitution de 1793, ne permirent pas aux conventionnels de tenter l'application de l'article 21. Cet article, du reste, n'avait pas attiré l'attention du public. La fameuse formule « droit au travail » ne fut trouvée que plus tard par Fourier, qui écrivait, en 1819, dans sa *Théorie de l'Unité universelle :* « Nous pouvons, en fait de droits de l'homme, inviter le philosophe et la civilisation à ne pas nous frustrer de la ressource que Dieu nous a laissée comme pis aller et châtiment, et à nous garantir, au moins, le *droit au genre de travail* auquel nous avons été élevés... Ne doit-on pas insister sur une erreur si ignominieuse pour étudier l'esprit humain et le mécanisme sociétaire, qui va rendre à l'homme tous ses droits naturels dont la civilisation ne peut ni garantir ni admettre le principal, *le droit au travail?* »

On ne parla plus guère du droit au travail pendant vingt ans. Ce ne fut qu'en 1848 que M. V. Considérant s'empara de la formule de Fourier et la vulgarisa dans la *Phalange*. Peu de temps après, la révolution de Février éclatait et le gouvernement provisoire, sans même tenir compte de l'observation judicieuse de Fourier sur le monde d'application du droit au travail, proclamait ce droit, en ces termes, dans le décret du 26 février 1848 : « Le gouvernement provisoire de la République française s'engage à garantir l'existence de l'ouvrier par le travail.

« Il s'engage à garantir du travail à tous les citoyens.

« Il reconnait que les ouvriers doivent s'associer entre eux pour jouir du bénéfice légitime de leur travail. »

Ce même décret créait une commission permanente qui s'appela : *Commission du gouvernement pour les travailleurs* et qui était nommée « avec mission spéciale et expresse de s'occuper de leur sort ». Le gouvernement provisoire, au moment où il garantissait l'exercice du droit au travail, ne se doutait guère des conséquences logiques que ce droit entraînait après lui. La commission du Luxembourg se mit à l'œuvre pour *organiser* le travail. Mais elle se heurta, tout d'abord, à de grosses difficultés. La liberté du travail gênait l'application des théories socialistes; la commission n'hésita pas à déblayer le terrain pour refaire une société nouvelle. Elle abolit la tâche sous le nom de marchandage, et décida que la journée de travail serait réduite à dix heures, pour toutes les industries. Ces mesures étaient loin de donner à l'industrie et au commerce la confiance et la sécurité dont ils ont si grand besoin. Les manufactures fermèrent leurs ateliers; le travail s'arrêta. La commission, toujours logique, demanda alors, par l'organe de M. Louis Blanc, l'expropriation des entrepreneurs d'industrie, « qui devaient être largement indemnisés ».

Le gouvernement se mit en devoir de poursuivre aveuglément l'exécution de ces projets. Il essaya de mettre sous l'action directe de l'État les grands établissements de crédit, les chemins de fer, les compagnies d'assurances, etc. La crise augmentait chaque

jour. Chaque jour des ouvriers sans travail demandaient qu'on fît cesser le chômage. Les *ateliers nationaux* furent la conséquence de cet état de choses.

Ainsi, peu à peu, par un enchaînement fatal d'idées et de faits, le droit au travail prenait la seule forme qu'il pût avoir, celle d'un atelier communiste. L'égalité de salaires régnait, en effet, dans les ateliers nationaux du Champ de Mars. C'était une simplification administrative inévitable au milieu des complications nombreuses qu'entraînait cette organisation nouvelle. Le classement des ouvriers par catégories, le payement de salaires proportionnels au talent et au travail effectué, avaient été remis à plus tard. Beaucoup de ceux qui coopérèrent à l'établissement des ateliers nationaux se défendirent d'avoir voulu appliquer la formule du « droit au travail », et prétendirent que l'égalité de salaire indiquait insuffisamment que les ateliers nationaux n'étaient que des ateliers de secours. Quoi qu'il en soit, les ateliers nationaux du Champ de Mars eurent une importance qu'on ne peut attribuer aux ateliers de charité ouverts en France dès le XVIe siècle et auxquels ont eut recours encore, sous la Constituante (juillet 1791), et même en 1830. Du reste, quoique l'idée qui présidait à la fondation de ces ateliers fût bien plus une idée restreinte d'assistance qu'une idée de droit naturel, ces organisations du travail ne parvinrent jamais à diminuer les chômages et la mendicité. La loi du 24 vendémiaire an XII, aussi bien faite qu'une loi peut l'être sur cette matière, n'avait eu également aucun effet sérieux.

La création des ateliers nationaux avait été accompagnée de théories telles, que les intéressés eux-mêmes, les ouvriers sans travail, ne la considérèrent plus que comme un essai d'application du droit au travail. Beaucoup de prescriptions de la loi du 24 vendémiaire n'avaient pas, d'ailleurs, été appliquées au Champ de Mars. On accepta tout le monde, sans distinction et sans choix. N'était-ce pas la mise en pratique du principe que l'Etat doit du travail à tous ceux qui en manquent ?

Les ouvriers du Champ de Mars étaient employés à des travaux de terrassement, besogne qui n'exige pas un long apprentissage. Leur nombre, qui atteignait à peine 6,000 en mars 1848, monta jusqu'à 90,000 et 100,000 en juin. Les chiffres exacts n'ont jamais été bien connus, tant cette prétendue organisation fut mal dirigée.

Les ateliers nationaux avaient été la conséquence de la proclamation, par le gouvernement provisoire, du droit au travail; les journées de Juin furent la conséquence des ateliers nationaux.

Il est inutile de rechercher ici à qui remonte la responsabilité de ces événements. L'ignorance absolue des hommes d'Etat touchant le mécanisme économique de la société est certainement la cause première de ces désastres sociaux. Sans qu'il soit besoin de citer les passages des discours prononcés à cette occasion, il suffit de constater que presque tous les hommes politiques et les écrivains qui contribuèrent à la proclamation du droit au travail et jetèrent ainsi dans les masses ouvrières des idées qu'eux-mêmes ne concevaient pas bien, tentèrent plus tard, devant le danger, d'expliquer chacun à sa façon, la fameuse formule. Quand une formule, présentée comme un principe fondamental, se prête à des interprétations aussi différentes que celles dont le droit au travail a été l'objet, il est plus que certain que le principe n'existe pas ou est inapplicable.

DROZ (François-Xavier-Joseph), né à Besançon le 30 octobre 1773, mort à Paris le 9 novembre 1850. D'une famille de robe, il hésitait, à vingt ans, entre le barreau et le théâtre, lorsque la Révolution l'entraîna dans son mouvement. Capitaine élu des volontaires du Doubs, il fit les campagnes du Rhin, le siège de Mayence et rentra dans la vie civile. Professeur de rhétorique à Besançon en 1795, il vint à Paris pour entrer dans l'administration des droits-réunis, mais surtout pour suivre les goûts qui le portaient vers les études littéraires, morales et économiques; il fut assez heureux pour entrer dès 1813, à l'Académie française; en 1833, il devint membre de l'Académie des sciences morales et politiques.

Bien qu'avant tout écrivain moraliste, le « vénérable Droz », comme on l'appelait, a deux fois sérieusement abordé l'économie politique : la première, lorsqu'en 1801, il combattit, avec Vital-Roux, le retour aux anciennes corporations, la seconde à la fin de la Restauration.

Il faut ici citer de lui : *Lois relatives aux progrès de l'industrie, ou sur les maîtrises, les règlements, les privilèges et les prohibitions* (1801). — *Économie politique, ou principes de la science des richesses* (1829, 3e édit., 1854). — *Essai sur l'art d'être heureux* (8e édit.), une *Histoire du règne de Louis XVI* (1838, 3 vol., 3e édit. 1858). On connaît même de lui un roman : *Lina* (1801, 3 vol.). E. R.

DUFRESNE SAINT-LÉON (Louis-César-Alexandre), né à Paris le 15 avril 1752, mort

le 11 janvier 1836. Premier commis aux finances sous Necker, il fut, à la chute du ministre, nommé directeur général de la liquidation de la dette publique. Réfugié en Suisse sous la Terreur, il ne rentra en France qu'après le 18 Brumaire; la Restauration le fit conseiller d'État. — Il est l'auteur d'une brochure politique, importante pour l'époque : *Mémoire sur la liquidation, ses progrès, son état actuel, ses engagements et ses besoins*. (Impr. nat., 1790), et d'un des meilleurs ouvrages élémentaires que nous ayons sur la science pratique des finances : *Étude du crédit public et des dettes publiques* (1824, 2[e] édit. 1828) (V. Crédit public).

DUMAS (Jean-Baptiste), né à Alais (Gard) le 15 juillet 1800, mort à Cannes le 11 avril 1884. Il étudia presque enfant la pharmacie et partit à quatorze ans pour Genève, où il se lia avec Candolle et Prévost; ses travaux avec ce dernier sur le sang, les sécrétions, les animalcules, le firent assez connaître pour que, venu à Paris en 1821, il y devînt, dès 1823, répétiteur de chimie à l'Ecole polytechnique et professeur à l'Athénée; il fut chaudement accueilli par Brongniart, dont il épousa la fille. Rapidement célèbre, grâce à de fréquents et brillants Mémoires présentés à l'Institut ou insérés dans les recueils de chimie, dans lesquels il osa parfois tenir tête au dieu Berzélius, notamment à propos de la thèse des substitutions, il fut, en 1829, un des fondateurs de l'École centrale des arts et manufactures et devint, en 1832, professeur à la Faculté des sciences, en 1834 à l'École de médecine. Il réalisa, en chimie, une œuvre considérable, éclaircissant partout les questions douteuses de la chimie organique, élargissant les expériences, s'attachant à la fois à toutes les applications utiles, modifiant même l'étude de la pathologie et de la physiologie, etc.

Il appartient à l'économie politique par divers travaux de premier ordre : d'abord par ses études sur le sel, sur les sucres, le glucose; ensuite par un Rapport célèbre sur la refonte des monnaies. Ce dernier, depuis 1843, sert de point de départ à toutes les discussions et expériences qui ont pour but d'établir une monnaie universelle. Dumas entra dans la politique en 1849, comme représentant du Nord à la Législative; deux mois ministre de l'agriculture, en 1851, il fut du Sénat en 1852. Il était de l'Académie des sciences depuis 1832; il en devint secrétaire perpétuel pour les sciences physiques le 20 avril 1868, et fut élu de l'Académie française en décembre 1875.

Edmond Renaudin.

DUMONT (Pierre-Louis-Étienne), né à Genève, le 18 juillet 1769, mort à Milan le 29 septembre 1829. Ministre protestant dans sa ville natale, il la quitta de bonne heure pendant les troubles politiques, vint en France, où il se lia avec Mirabeau et rédigea, avec Duroveray, la suite du *Courrier de Provence*. Passé en Angleterre en 1792 et choisi comme bibliothécaire par le marquis de Landsdowne, il y coordonna, traduisit et publia les manuscrits de Bentham. Cette traduction, qui est un arrangement méthodique des idées de Bentham, est des plus importantes et a suffi à faire la réputation de son auteur. Il rentra à Genève en 1814 et fut quelques années membre du Conseil souverain. Il collaborait assez régulièrement aux *Annales de législation et d'économie politique.*

DUNOYER (Barthélemy-Pierre-Joseph-Charles), né à Carennac (Lot) le 20 mai 1786, mort à Paris, le 4 décembre 1862. Dès 1814, il se lia avec Charles Comte et fit avec lui le célèbre journal *le Censeur*, tant de fois poursuivi, saisi, condamné sous la Restauration. Sous le régime de Juillet, il fut nommé préfet de l'Allier en 1830, de la Somme de 1833 à 1837 ; il entra au conseil d'État en 1838 et y resta jusqu'au 2 décembre 1851. Un moment administrateur général de la Bibliothèque royale, il dut se retirer au bout de quelques semaines. Il se consacra dès lors uniquement à d'importants et nombreux travaux et fut, durant quarante ans, un des fidèles de l'Académie des sciences morales et politiques, où Guizot l'avait appelé dès son rétablissement, en 1832.

On a de lui : *l'Industrie et la morale considérées dans leurs rapports avec la liberté* (1825), refait en 1830 sous le titre de *Nouveau traité d'économie sociale*, mais perdu dans un incendie au moment de la mise en vente; — *Esprit et méthodes comparées de l'Angleterre et de la France dans les entreprises des travaux publics* (1840); — *De la liberté du travail, ou simple exposé des conditions dans lesquelles les forces humaines s'exercent avec le plus de puissance* (1845, 3 vol., nouvelle éd., 1885). E. R.

DUPIN (baron Charles), né à Varzy (Nièvre) le 6 octobre 1784, mort à Paris en janvier 1873. Le second des trois Dupin, comme on désigna souvent les trois frères; les deux autres étaient Jean-Jacques, le célèbre homme politique de Juillet et Philippe, l'avocat, mort à cinquante ans. Admis premier à l'Ecole polytechnique en 1801, sorti le premier en 1803, il entra dans le génie maritime. Il débuta à Corfou, où il fonda l'Académie ionienne, fut chargé de fréquentes missions en Angle-

terre et se voua dès lors aux études comparées et raisonnées qui ont rempli toute son existence. Les emplois et les honneurs couronnèrent bientôt ses travaux. En 1819, professeur au Conservatoire des arts et métiers, en 1828 député du Tarn, en 1838 pair de France, en 1848 et 1849 représentant du peuple, en 1852 sénateur ; membre ou rapporteur de toutes les expositions de l'industrie depuis 1827, président du jury français à celle de Londres, en 1851, président de presque toutes les commissions scientifiques, il a tenu, même malgré lui, une place importante dans le mouvement économique de notre époque. Deux fois membre de l'Institut des sciences (1818) et des sciences morales (1832).

Charles Dupin a rendu à l'économie politique un service considérable. Il n'était pas, à proprement parler, un économiste, il était statisticien. Il releva cette science alors tombée dans un déplorable dédain et pourtant si importante pour le développement des sciences économiques. Il obtint pour elle l'appui des pouvoirs publics et fit créer des bureaux spéciaux de statistique, la voie officielle étant alors le seul moyen d'obtenir des faits et des chiffres sérieux.

Promoteur infatigable de l'instruction populaire, il fit multiplier les écoles et, à côté, comme corollaire, provoqua les caisses d'épargne, la surveillance du travail dans les manufactures et n'arrêta pas un instant, presque nonagénaire, les travaux et les occupations de toute sa vie.

L'économie politique peut encore revendiquer dans son œuvre : *Forces productives et commerciales de la France* (1827). — *Le Petit producteur français* (1827) et suiv. 7 vol. — *Petits pamphlets à l'adresse du système prohibitif.* — *Situation sociale et politique des [illegible] françaises en 1844.* — *Les caisses d'épargne de France* (1844). — *Force productive des nations depuis* 1800 *jusqu'à* 1851 (Impr. Impér., 4 vol.).

E. R.

DU PONT (Pierre-Samuel), plus connu sous le nom de du Pont de Nemours, qu'on lui donna à l'Assemblée constituante et qu'il garda depuis, est né à Paris le 14 décembre 1739. Une petite brochure, qu'il publia en 1763 pour réfuter un projet d'impôt, proposé par un empirique sous le titre pompeux de *Richesse de l'État*, le mit en rapport avec le marquis de Mirabeau et avec Quesnay, qui lui enseignèrent leurs principes et l'aidèrent à obtenir un emploi chez l'intendant de Soissons, avec mission de dresser la statistique agricole de la province. Du Pont était alors âgé de vingt-trois ans ; il possédait une rare facilité de travail qui lui avait valu des succès exceptionnels dans ses études, un style clair et attachant, quoique emphatique, de l'abondance et de l'originalité dans la conversation ; il fut bientôt l'un des disciples préférés de Quesnay qui, pour mieux l'instruire, le faisait travailler sous ses yeux. « Soignons ce jeune homme », disait-il, « il parlera quand nous ne serons plus ».

A ce moment, le gouvernement songeait à donner la liberté au commerce des céréales à la frontière. Du Pont exposa les avantages de ce projet dans son livre sur *l'Importation et l'exportation des grains*, qui fut assez remarqué pour que Trudaine appelât l'auteur à préparer, avec Turgot, l'édit à soumettre à la signature du roi. Mais Mme de Pompadour venait de mourir, Bertin (voy. ce mot) avait quitté le contrôle général pour le laisser à Laverdy ; l'édit parut en juillet 1764 avec des modifications restrictives ; il a conservé cependant un ton suffisamment physiocratique pour qu'on y reconnaisse la main de ses premiers rédacteurs.

L'année suivante, Laverdy favorisait la création du *Journal de l'agriculture, du commerce et des finances*, dans le but de relier entre elles les sociétés d'agriculture et de faire, par leur intermédiaire, une sorte d'enquête sur la question des céréales ; du Pont fut choisi pour diriger ce journal. Il devait se borner à publier les mémoires qui lui étaient adressés, sans manifester d'opinion personnelle ; mais le jeune écrivain ne put se résoudre à jouer ce rôle effacé et par trop impartial ; il réfuta dans des notes les mémoires protectionnistes qu'il était contraint d'insérer et ne publia bientôt plus que des articles dus à la plume de Quesnay et des autres économistes. Il s'attira ainsi des persécutions de toutes sortes et finalement se fit renvoyer.

Le *Journal de l'agriculture* avait servi pendant seize mois d'organe à la nouvelle école ; Quesnay y avait fait paraître ses principaux écrits et avait donné un corps à son système, resté informe dans ses premiers opuscules et dans les ouvrages diffus du marquis de Mirabeau. Il ne s'agissait plus que de continuer la propagande commencée. Dans ce but, du Pont réunit en deux volumes les articles de son maître et leur donna le nom de *Physiocratie, ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain* ; lui même résuma la philosophie du système dans un discours préliminaire placé en tête de l'ouvrage et, quelques mois plus tard, publia, sur les conseils de Diderot, un abrégé des doctrines politiques de Lemercier de la Rivière, sous le titre d'*Origine et progrès*

d'une science nouvelle. Enfin, au mois de mai 1768, il reprenait des mains de l'abbé Baudeau les *Éphémérides du citoyen* et dirigea ce curieux recueil pendant plusieurs années.

La première partie de la vie de du Pont de Nemours fut ainsi consacrée à la vulgarisation des principes physiocratiques; lors de la publication de ses premiers écrits, il était trop jeune pour apporter dans la *Science nouvelle* des vues bien originales; ce n'était encore qu'un disciple enthousiaste dont le principal mérite était la clarté; mais dans les *Éphémérides* sa personnalité se fait jour. Il croit encore à la théorie du produit net et au mérite de l'impôt direct et unique; il y croira toute sa vie, même après les travaux de Smith et de J.-B Say; il soutient, avec un optimisme excessif, que les actes produits par l'intérêt personnel sont, en général, conformes à la justice et engendrent nécessairement l'harmonie. Mais il sait se dégager des exagérations les plus choquantes de son école. Au lieu de défendre le despotisme légal, préconisé par Lemercier de la Rivière et par lui-même dans l'*Origine et les progrès d'une science nouvelle*, il s'attache surtout à combattre la réglementation, à montrer les avantages de la liberté et à prouver que les phénomènes sociaux sont régis par des lois naturelles. Du Pont subissait l'influence de Turgot, à qui il était attaché déjà par des liens d'étroite affection, et mêlait les idées pratiques de Gournay aux conceptions spéculatives de Quesnay. Il admettait l'intervention de l'État dans l'instruction publique et dans l'assistance, mais sur toutes les autres questions politiques et économiques, il était un partisan résolu du *laissez faire, laissez passer*; personne, peut-être, n'a réclamé l'application de ce principe avec autant d'ardeur. La liberté de la presse, celle du travail et du commerce, l'abolition de l'esclavage, la suppression de la corvée, celle du monopole de la Compagnie des Indes lui ont inspiré d'intéressants articles. Il a consacré également de belles pages à la question de la population et rectifié sur plusieurs points la doctrine des *physiocrates* sur la richesse, qu'il faisait résider non pas seulement dans la terre et dans le produit net, mais dans l'homme et dans le travail de l'homme (V. PHYSIOCRATES).

Le libéralisme des *Éphémérides* froissait les sentiments aristocratiques du marquis de Mirabeau, qui y voyait une tendance républicaine; il déplut davantage à l'abbé Terray; quand ce dernier devint tout-puissant, le journal fut supprimé. Du Pont fut alors appelé à la cour du margrave de Bade, disciple convaincu de l'Ami des hommes; c'est là, en 1773, qu'il dressa sa *Table raisonnée des principes de l'économie politique*, travail curieux malgré sa forme bizarre (un grand placard de plus d'un mètre de haut) et précieux en ce qu'il fait connaître le point où les doctrines étaient parvenues à la veille de la publication du livre d'Adam Smith. C'est l'ouvrage de du Pont de Nemours qui eut le plus de succès; il se répandit rapidement à l'étranger, aussi bien qu'en France, et Turgot en fit faire sous ses yeux une traduction anglaise. Comme tous les disciples de Quesnay, l'auteur ne séparait ni de la morale, ni de la politique la science de la richesse; c'était trop embrasser à la fois, surtout à une époque où la plupart des faits sociaux n'avaient été qu'insuffisamment analysés; mais, comme dans les *Éphémérides*, on trouve dans la *Table* l'expression d'une pleine confiance dans les effets de la liberté individuelle et des réflexions intéressantes sur l'utilité de la liberté échanges entre les peuples.

Le séjour de du Pont à Carlsruhe fut de courte durée; en juillet 1774, il se rendit à Varsovie pour remplir les fonctions de précepteur des enfants du prince Czartoryski et d'organisateur de l'instruction publique en Pologne; à peine parvenu à destination, il apprenait l'avènement de Turgot au ministère de la marine et recevait l'offre d'un emploi d'intendant à l'Ile-de-France; du Pont hésitait à accepter quand il fut rappelé en France par ordre formel du roi; Turgot, devenu contrôleur général, voulait de gré ou de force l'avoir auprès de lui.

Associé alors à l'œuvre du ministre réformateur, le principal confident de ses projets et son bras droit dans maintes circonstances, notamment pendant la guerre des farines, du Pont fut chargé de préparer le projet d'organisation d'assemblées municipales et provinciales, dont Turgot voulait faire la base de la réformation du royaume. Telle est l'origine du célèbre *Mémoire sur les municipalités*, dont le style, et peut-être une grande partie des idées, appartiennent en propre à du Pont, bien que celui-ci ait placé ce travail parmi les œuvres de son ami, dans l'édition qu'il en a donnée en 1809.

Lors de la chute de Turgot, Maurepas exila du Pont dans le Gâtinais; le nouveau contrôleur général de Clugny songea même à lui enlever le poste d'inspecteur des manufactures qui lui avait été accordé en échange des avantages qu'il avait abandonnés en Pologne. Rappelé un peu plus tard, il eut pour mission de dresser la statistique des douanes ou, comme on disait alors, les états de la balance du commerce, et apporta le premier un peu d'ordre dans cette branche

de l'administration. Après la retraite de Necker, un nouvel horizon s'ouvrit devant lui ; Vergennes, dont il avait gagné la confiance, le chargea de travaux autrement importants que ne le comportaient son emploi d'inspecteur ; il lui demanda d'entretenir en Angleterre, par l'intermédiaire du philosophe James Hutton, une correspondance secrète qui servît de préliminaires à la conclusion de la paix avec l'Angleterre et à la reconnaissance des États-Unis. Puis le ministre, converti au libre échange par l'habile ténacité de son collaborateur, se décida à réclamer de l'Angleterre l'insertion, dans le traité de paix, d'une clause qui mît fin au stupide régime des prohibitions douanières ; trois ans plus tard était signé le traité de commerce de 1786, le plus libéral que la France ait jamais conclu et qui aurait transformé dans le sens le plus heureux notre commerce et notre industrie, si les événements politiques n'en avaient entravé les effets. Du Pont en avait été l'instigateur et en fut le véritable auteur, car il en prépara les bases ; il eut une part presque aussi grande dans la préparation du traité de commerce avec la Russie, qui suivit de près celui qui avait été conclu avec l'Angleterre.

A la même époque, il entrait au comité de l'agriculture, où il s'efforçait de faire prévaloir les principes de la liberté du commerce des grains, puis il était appelé par Calonne à dresser le programme des réformes à proposer à l'assemblée des notables. Les propositions de l'économiste furent acceptées en partie par le ministre ; on les retrouve avec le style de leur auteur dans les plus intéressants des Mémoires qui furent présentés aux notables. Du Pont fut l'un des secrétaires de cette assemblée et prit une part active à ses travaux ; un moment même, il dirigea les affaires sous le manteau du successeur de Calonne, Bouvard de Fourqueux. Cette circonstance et la nature des propositions qu'il avait faites, lui attirèrent l'animosité de Brienne et du haut clergé. Dans le programme de ses réformes, du Pont avait, en effet, demandé l'application des vues politiques contenues dans le Mémoire sur les municipalités, la liberté du commerce des grains, c'est-à-dire l'abolition de la corvée, celle des douanes intérieures, celle des gabelles, des aides, des droits sur les cuirs et de la loterie, le remplacement de ces divers impôts par un impôt territorial, mais aussi (et ce fut la cause principale des colères dirigées contre lui) l'établissement de cet impôt sans distinction d'ordres.

Quelques-unes des réformes que nous venons d'énumérer furent accomplies avant 1789 ; la plupart des autres furent réalisées par la Constituante, sur l'initiative même de du Pont.

Le bailliage de Nemours le choisit en effet comme député. Dans cette nouvelle carrière, l'ancien auteur des *Éphémérides* fut fidèle aux opinions de toute sa vie et sacrifia bien souvent son ambition personnelle à leur triomphe. Il s'associa à toutes les mesures libérales de l'Assemblée, mais vota résolument avec la droite toutes les fois que ses amis de la gauche obéissaient à des entraînements de parti. On lui a reproché d'avoir trop obéi à l'esprit de système, et comme preuve on cite ce mot fameux : « Périssent les colonies plutôt qu'un principe ! » Le mot est de Robespierre qui s'empara d'une expression émise, il est vrai, par du Pont dans une discussion sur l'esclavage, mais avec un sens bien différent de celui que lui attribuait le chef des terroristes.

Aucun député ne fut ni plus actif, ni plus courageux que lui. Il faisait, à la fois, partie de douze comités différents, travaillait dans tous, et avait un rôle prépondérant dans plusieurs d'entre eux, surtout dans le comité des impositions. On peut dire que du Pont a dirigé la Constituante en matière de contributions ; c'est lui qui fit supprimer les impôts les plus impopulaires, la gabelle, les aides et les octrois, et qui trouva des ressources pour les remplacer. C'est lui qui, à tort ou à raison, fit prévaloir le système de l'impôt direct ; c'est lui également qui lutta avec le plus d'ardeur contre la création des assignats. Il avait le premier proposé la confiscation des biens du clergé, en faisant toutefois de louables efforts pour que cette grave mesure n'eût pas un caractère de violence. Lorsque les assignats en furent la conséquence inattendue, il combattit pied à pied les défenseurs du papier-monnaie, en tête desquels se trouvait Mirabeau. Les discours qu'il prononça alors, véritables traités et pages éloquentes, faillirent lui coûter la vie ; des émeutiers apostés s'emparèrent de lui, comme il venait de présider l'Assemblée, et l'auraient jeté dans la Seine si la garde nationale n'était venue le délivrer (2 septembre 1790).

Après la dissolution de la Constituante, du Pont de Nemours se fit imprimeur et se servit de ses presses pour défendre la constitution contre les partis avancés. Avec autant de verve qu'André Chénier, il attaqua Pétion lors de la fête donnée au régiment révolté de Châteauvieux, et rédigea ensuite les pétitions des huit mille et des vingt mille pour demander le renvoi des fédérés. Enfin, le 10 Août, il prit les armes pour protéger Louis XVI et resta le dernier aux côtés du

roi. On ne s'étonnera donc pas que les septembriseurs l'aient inscrit sur leur liste; il réussit quelque temps à leur échapper, mais on finit par s'emparer de lui et on l'enferma à la Force où il soutint par sa bonne humeur et son optimisme le courage de ses codétenus et où il resta jusqu'à la mort de Robespierre.

Nommé député du Loiret en l'an V, il combattit de nouveau le jacobinisme soit au conseil des anciens, soit dans son journal l'*Historien*, et se fit remarquer par son opposition spirituelle et mordante au Directoire; quoiqu'il restât toujours sur le terrain constitutionnel, il fut proscrit, en Fructidor, pour la seconde fois. Madame de Staël le fit rayer des listes; mais du Pont ne voulut pas profiter du semblant de liberté qui lui était laissé et partit pour l'Amérique.

Là, son ami Jefferson lui demanda de dresser à l'usage des États-Unis un *plan d'éducation nationale* dont le futur président s'inspira lorsqu'il fonda l'université de Virginie. Une circonstance des plus honorables ramena l'économiste en France au début de l'empire; il avait engagé des armateurs américains à porter des vivres aux soldats français pendant l'insurrection de Saint-Domingue; les navires avaient été saisis en route par nos croiseurs et confisqués sans indemnité. Du Pont vint d'Amérique pour faire appel à l'équité de la France en faveur des intérêts qu'il avait compromis; cette démarche fut sans succès. A la même époque, il intervint, comme ami de Jefferson, dans la question de la cession de la Louisiane aux États-Unis; ce sont les seuls rapports qu'il eut avec le gouvernement impérial. Mais quoique se tenant à l'écart, quand beaucoup de ses anciens amis étaient au pouvoir, et malgré les obstacles opposés au droit de parler et d'écrire, l'ancien constituant trouva encore le moyen de défendre la liberté du travail et du commerce, quand elle était menacée. Secrétaire, puis président de la chambre de commerce de Paris, il contribua à empêcher le rétablissement des corporations que préparait Napoléon; il chercha à s'opposer également à l'ingérence du gouvernement dans les affaires de la Banque de France; la brochure qu'il publia à ce sujet fut saisie par la police. Le reste de son temps fut consacré à des œuvres charitables, à des travaux pour des sociétés savantes et pour l'Institut, dont il faisait partie depuis la création de ce corps, à des études plus amusantes que scientifiques sur l'histoire naturelle, enfin à la publication des *Œuvres de Turgot*.

Pour toute retraite, il avait une place de sous-bibliothécaire à l'Arsenal; c'est dans cette situation modeste que le trouvèrent les événements de 1814. Il reparut alors un moment sur la scène politique comme secrétaire du gouvernement provisoire; mais les Cent-Jours vinrent et le vieux libéral ne voulut pas assister au triomphe éphémère de Napoléon; il retourna en Amérique où ses fils étaient définitivement installés, et y mourut le 7 août 1817, à l'âge de soixante-dix-sept ans.

On voit par ce récit sommaire de l'existence de du Pont de Nemours qu'on doit le compter plus encore parmi les économistes militants que parmi les théoriciens. Le plus jeune des physiocrates, ayant survécu à presque tous, il a poursuivi après eux, ainsi que l'avait prédit Quesnay, l'application de leurs principes et il l'a fait avec une ténacité exceptionnelle, sans dévier de sa ligne de conduite, et pendant un demi-siècle; il a ainsi rendu des services continus à la cause de la liberté du travail et du commerce; quant à sa vie politique, elle peut se résumer en ces quelques mots : il a été mêlé activement à la lutte des partis, et sa réputation d'honnête homme est restée intacte.

Du Pont a beaucoup parlé et beaucoup écrit; la longue liste de ses ouvrages et de ses discours se trouve à la fin de notre livre : *Du Pont de Nemours et l'école physiocratique*. Nous ne signalerons ici que ceux d'entre eux qui présentent le plus d'intérêt pour l'histoire de l'économie politique. Ce sont les suivants : *De l'exportation et de l'importation des grains*, 1764. — *Physiocratie*, 2 vol., 1767. — *De l'origine et des progrès d'une science nouvelle*, 1768. — *Du commerce et de la Compagnie des Indes*, suivie de l'*Histoire du système de Law*, 1769. — *Table raisonnée des principes de l'économie politique*, 1775 et 1778 (on ne doit pas confondre cet ouvrage avec l'abrégé que Daire a placé parmi les œuvres de du Pont de Nemours dans la *Collection des économistes* et qui est exclusivement du margrave de Bade), — *Mémoires sur la vie et les ouvrages de Turgot*, 1782 et 1788. — *Lettre à la chambre de commerce de Normandie* (sur le traité de commerce de 1786), 1788. — *Procès-verbal de l'Assemblée bailliale de Nemours*, 2 vol. 1789 (important pour notre histoire financière). — *Œuvres de Turgot*, 9 vol. 1809-1811. — *Examen du livre de Malthus*, suivi d'une lettre à J.-B. Say, 1817.

G. SCHELLE.

DUPONT-WHITE (Charles Brook), né à Rouen en 1807, mort à Paris en décembre 1878. Avocat aux conseils du roi et à la cour de cassation de 1836 à 1843, il fut, durant quelques mois, en 1848, secrétaire général du ministère de la justice. Il écrivit, en

1846, un *Essai sur les relations du travail avec le capital* (in-8) ; en 1847, *De la suppression de l'impôt du sel et de l'octroi* (in-8). Là se bornèrent ses travaux d'économie politique, qu'il abandonna pour la politique active et les études politiques. C'est dans cette partie de sa vie qu'il a composé deux ouvrages justement célèbres : *l'Individu et l'État* (1857, in-8) ; *la Centralisation* (1860, in-8, 2e édit., 1861). Il donna plus tard *la Liberté politique* (1864), — *Des Candidatures officielles* (1868), *le Progrès politique en France* (1868), — *Politique actuelle* (1875), — *Mélanges philosophiques* (1878).

Outre ces œuvres originales, il a donné la traduction de *la Liberté* et du *Gouvernement représentatif*, de Stuart Mill. Ce dernier travail constitue l'un des plus beaux titres de Dupont-White à la reconnaissance de ses compatriotes. La pensée française lui doit d'avoir connu plus tôt et d'une façon plus parfaite des œuvres d'une portée considérable et dont l'influence sur elle ne peut être exagérée.

Malgré ses mérites incontestables, Dupont-White n'obtint cependant, parmi ses contemporains et surtout chez nous, ni l'autorité ni la grande notoriété auxquelles il pouvait prétendre ; les publicistes étrangers le tenaient, au contraire, en haute estime et lui assignaient une des premières places. Aussi s'est-il, après sa mort, produit une réaction justifiée, et des esprits éminents, comme M. E. de Laveleye, reprennent à leur compte l'opinion de Stuart Mill, qui voyait en lui un des premiers penseurs de son temps. D'ailleurs, à tort ou à raison, ils en veulent faire un des précurseurs du socialisme d'État.

E. R.

DUPUIT (Arsène-Jules-Émile-Juvénal), né le 18 mai 1804 à Fossano, dans le Piémont, alors que ce pays était sous la domination française, mort à Paris le 5 septembre 1866. Il fut à la fois un éminent ingénieur et un savant économiste. Doué d'un esprit vif et pénétrant, d'un caractère droit et loyal, il se distingua, comme savant, par l'originalité et la profondeur de ses observations, comme homme par l'indépendance et l'ardeur de ses convictions.

Travailleur infatigable, il couronne de brillantes études en remportant au concours général le prix de physique. En 1822, il entre à l'École polytechnique, puis devient ingénieur des ponts et chaussées. Dans le cours de sa carrière, il ne néglige aucune des questions intéressantes qu'il rencontre ; il les aborde toutes sans hésiter et ne les abandonne qu'après les avoir élargies, renouvelées et, pour ainsi dire, épuisées. Voici quelques exemples de sa grande activité.

En 1827, il est envoyé dans la Sarthe. A la suite d'expériences sur le tirage des voitures et le frottement de roulement, il imagina pour l'entretien des routes une méthode rationnelle qui fut bientôt adoptée et que l'on applique encore aujourd'hui. Sur un autre point, il fut d'abord moins heureux : c'est en vain qu'il essaya de faire prévaloir ses préférences pour la liberté, au sein des deux commissions qui, en 1838 et en 1849, furent chargées de préparer une réforme de la législation sur la police du roulage. Nommé secrétaire de la seconde de ces commissions, le Rapport qu'il rédigea n'obtint pas l'approbation de la majorité et fut présenté comme son œuvre purement personnelle au ministre, M. Bineau. Celui-ci n'en apprécia pas moins la portée des conclusions qui lui étaient soumises ; il se rendit compte de leur justesse et fit voter la loi libérale du 30 mai 1851, dont Dupuit se trouve avoir été le véritable inspirateur.

A Angers, où il fut appelé en 1844, les crues de la Loire l'amenèrent à s'occuper du mouvement des eaux : plus tard, il publia sur les inondations et les moyens d'en prévenir le retour une brochure pleine de données et de formules nouvelles.

Le 3 mai 1850, il vint à Paris comme ingénieur en chef et directeur du service municipal ; en 1854, il fit paraître un *Traité théorique et pratique de la conduite et de la distribution des eaux* ». Il terminait, au moment où la mort le surprit, un remarquable ouvrage sur l'équilibre des voûtes.

Ces travaux et les divers Mémoires qu'il a publiés dans les *Annales des ponts et chaussées* semblent n'avoir qu'un rapport indirect avec l'économie politique. Il est néanmoins intéressant de les mentionner, car, tout techniques qu'ils soient, ils permettent de saisir le point de départ de la doctrine économique de Dupuit et de bien comprendre la méthode qu'il a suivie.

L'économie politique, en effet, eut toujours pour lui les plus grands attraits. Il pensait que les ingénieurs peuvent trouver beaucoup à apprendre dans cette science et qu'ils doivent en connaître et en respecter les principes, sous peine de voir leurs efforts, mal dirigés, rester infructueux. Il se proposait d'écrire un traité d'*Économie politique appliquée aux travaux publics* et considérait les articles qu'il publiait sur ce sujet comme des extraits de son futur ouvrage. Il n'a pu réaliser ce dessein et on ne saurait trop le regretter. Sa collaboration au *Dictionnaire de l'Économie politique* où des articles impor-

tants tels que *eau*, *péage*, *routes et chemins*, *voies de communication*, sont signés de lui, ne donne qu'imparfaitement la mesure de son talent.

Conduit, par l'examen détaillé et approfondi de la situation et du régime des voies de transport, à considérer les grandes entreprises publiques du point de vue de l'intérêt général, il cherche à déterminer leur réelle utilité. Le rôle de « l'utile » lui apparaît alors comme tellement prépondérant qu'il demande à « cet important facteur » la solution des problèmes si nombreux de la distribution des richesses et de beaucoup d'autres questions économiques ». Il en fait même la base du droit de propriété : le mode d'appropriation du sol ne relève en aucune façon de l'idée de justice; il dépend du seul législateur, lequel n'a d'autre devoir que d'assurer au public la plus grande somme de produits possible.

Cette opinion que seuls, MM. Courcelle-Seneuil et Cherbuliez semblaient alors partager, rencontra une vive opposition parmi les économistes, qui faisaient dériver la propriété d'un droit antérieur à la loi, et l'article sur *le Principe de la propriété; le juste et l'utile*, dans lequel Dupuit développe sa manière de voir et la défend, ne fut inséré dans le *Journal des économistes* (2e série, XXIX, p. 321) que sous la responsabilité de son auteur et non sans quelques réserves.

Le principe de la population attire également son attention : la doctrine de Malthus est, à ses yeux, rigoureusement exacte, et domine l'*Economie politique* entière. Mais il est, avant tout, le champion de la liberté du commerce. Partisan déterminé de la maxime *laissez faire, laissez passer*, il se livre à une vive critique des moyens et des expédients imaginés par les gouvernements et par les particuliers pour remédier aux inconvénients des crises alimentaires et prend une part active à la lutte qui précéda la réforme douanière de 1861 et le triomphe du libre échange. M. Rouher, alors ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, lui ayant demandé un travail sur la question qui agitait si vivement les esprits, il réunit plusieurs articles parus dans la *Revue Européenne* et profita de cette occasion pour faire un exposé magistral de la théorie de l'échange, expliquer son influence sur la production et dégager incidemment la part qui revient à la monnaie dans cette opération. Aussi son petit volume, intitulé : *la Liberté commerciale, son principe et ses conséquences*, n'est-il pas seulement un éloquent plaidoyer en faveur de la liberté; il constitue encore, ainsi que le constate M. Lamé-Fleury, « le germe très avancé d'un véritable traité d'économie politique pure, avec application développée des principes de la science au commerce international ».

Les études de Dupuit et la nature de ses fonctions ont eu une grande influence sur la tournure de son esprit. Il en fournit lui-même le témoignage. « L'usage, dit-il, a fait de l'économie politique une science morale : le temps en fera, nous en sommes convaincu, une science exacte qui, empruntant à l'analyse et à la géométrie leurs procédés de raisonnement, donnera à ses démonstrations la précision qui leur manque aujourd'hui. » Sans s'arrêter aux doutes que pourrait faire naître une semblable assertion, il faut convenir que, grâce à cette méthode, Dupuit est arrivé à des résultats surprenants toutes les fois qu'il s'est appliqué à des sujets pour ainsi dire uniquement matériels. Il lui doit, par exemple, d'avoir si bien pénétré le mécanisme du péage et d'en avoir donné une théorie qui peut être considéré comme définitive. Mais sa logique n'a plus le même solidité ni la même puissance lorsque les questions qu'il traite touchent, par certains points, à l'organisation sociale et mettent en jeu des éléments trop complexes et trop variables pour se prêter à la rigueur d'un raisonnement mathématique.

D'ailleurs, ses vues, qu'il exposait le plus souvent dans le *Journal des Economistes* ou au cours des séances de la Société d'économie politique, dont il était l'un des membres les plus assidus et les plus laborieux, soulevaient parfois des protestations et des controverses; notamment, ses idées sur la propriété, et la violente antipathie qu'il manifestait pour la création des sociétés industrielles et l'exploitation des chemins de fer par les grandes compagnies, ont suscité de véritables polémiques. Ne pourrait-on s'étonner encore aujourd'hui de son scepticisme à l'égard du droit de coalition et des tentatives de coopération, ainsi que de son aversion pour la liberté de tester?

Dupuit supportait la contradiction avec peine et répondait vertement aux critiques qui lui étaient adressées. Aussi lui a-t-on reproché, en même temps que la forme absolue de ses opinions, toujours exclusives, l'amertume et l'âpreté qu'il apportait dans la discussion. Mais c'est là un défaut que son amour pour la vérité et son indéniable sincérité suffisent à lui faire pardonner.

Lorsqu'il mourut, en 1866, à la suite d'une atteinte du choléra, il était inspecteur général des ponts et chaussées depuis 1855, officier de la Légion d'honneur depuis 1850.

Si honorables que soient ce titre et cette distinction, Dupuit était quelque chose de plus qu'un excellent fonctionnaire. Outre qu'il laisse un nom dans l'histoire des travaux publics, il n'a manqué, à ce « défricheur d'idées », ainsi que l'appelle si heureusement M. Lamé-Fleury, que le loisir de coordonner son œuvre et d'en revoir toutes les parties, pour figurer au nombre des maîtres de l'Économie politique.

Les écrits de Dupuit sont épars, en effet, dans divers recueils périodiques : le *Journal des Economistes* et les *Annales des ponts et chaussées* en ont publié le plus grand nombre.

Voici la nomenclature des principaux : *Considérations sur les frais d'entretien des routes* (1842). — *De la législation actuelle des voies de transport ; nécessité d'une réforme basée sur des principes rationnels.* — *De l'influence du péage sur l'utilité des voies de communication.* — *De la mesure de l'utilité des travaux publics.* — *De l'utilité et de sa mesure ; de l'utilité publique.* — *Du principe de la propriété ; le juste, l'utile.* — *Les principes de la propriété et de la population.* — *Des crises alimentaires et des moyens employés pour y remédier.* — *Effets de la liberté du commerce.* — *La Liberté commerciale, son principe et ses conséquences.* 1 vol. grand in-18, Paris, Guillaumin et Cie.

Sur la vie de Dupuit et sur ses travaux, consulter la notice nécrologique publiée dans les *Annales des ponts et chaussées* (1866, II, p. 177) et rédigée par M. Mahyer, et la remarquable étude de M. Lamé-Fleury parue dans le numéro d'août 1867 du *Journal des Économistes.*

M. Delanney.

DUQUESNOY (Adrien-Cyprien), né à Briey en 1763, mort à Rouen en janvier 1808. Avocat et syndic de Lorraine et Barrois en 1789, il fut alors envoyé par le bailliage de Bar-le-Duc aux états généraux, où il suivit le parti du Palais-Royal et surtout de Mirabeau ; il y appuya, dès le début, la division par départements, vota la Chambre unique, et se montra sévère pour le roi, bien qu'il rédigeât, avec Regnaud de Saint-Jean d'Angely, *l'Ami des patriotes.* Maire de Nancy, poursuivi, mais relaxé, après l'ouverture de l'armoire de fer, il fut poursuivi de nouveau et arrêté pour avoir dissous le club de Nancy et ne dut d'être acquitté qu'au 9 Thermidor. Au 18 Brumaire, il fut comme le second de Lucien Bonaparte, devenu ministre de l'intérieur. De nombreux voyages en Suisse et en Allemagne l'avaient mis assez au courant des affaires pour qu'il fût nommé membre du conseil du commerce. Il ouvrit lui-même à Paris une fabrique, mais y perdit sa fortune, fut nommé par Napoléon maire de son arrondissement (le Xe) et mourut pendant un voyage à Rouen.

Il a laissé : *Recherches sur le nombre des habitants de la Grande-Bretagne et de l'Irlande,* trad. d'Eden (1802) ; *Esquisse d'un ouvrage en faveur des pauvres,* trad. de Bentham (1802) ; *Rapport au conseil général des hospices,* avec Camus (1804) ; *Aperçu statistique des États d'Allemagne* (1802).

E. R.

DUREAU DE LA MALLE (Adolphe-Jules-César-Auguste), né à Paris le 3 mars 1777, mort à Londres le 18 mai 1857. Petit-fils d'un gouverneur de Saint-Domingue nommé par Louis XIV, fils du célèbre traducteur de Tacite, il expliquait Horace à cinq ans. A quinze ans il faillit se faire pendre avec quelques étourdis de son âge pendant une excursion de touriste sur les côtes ; il cultivait en effet le paysage et put vivre de ce talent sous la Terreur, pendant que son père vendait pièce à pièce les objets précieux qu'il avait pu soustraire au séquestre. Le calme revenu, il reprit ses études littéraires, traduisit l'épisode de *Francesca de Rimini* (1798) et songeait à traduire *l'Odyssée* quand son père lui conseilla et lui imposa les *Argonautiques,* dont il donna, en 1811, une traduction restée jusqu'ici la plus complète et la plus estimée. Dès lors, il n'eut qu'à continuer ses nombreux travaux, publiés dans *la Décade,* le *Magasin encyclopédique,* les *Annales du Muséum,* les *Annales des sciences naturelles,* son esprit abordant et traitant à peu près tout sous toutes les formes. Il entra à l'Institut le 8 décembre 1815 comme correspondant de la troisième classe et fut, le 18 octobre 1818, élu membre de l'Académie des inscriptions et belles-lettres.

Jusqu'en 1823, encouragé par l'étonnant succès de sa traduction de Flaccus, Dureau de la Malle se livra encore à la poésie ; mais ses goûts d'érudit et sa science des langues le ramenaient toujours à l'antiquité, sur laquelle il publia nombre de mémoires ou monographies. C'est en poursuivant ce genre de travaux qu'il fut amené à composer les ouvrages par lesquels il se rattache à l'économie politique : *le Luxe des patriciens ;* — *la Population libre de Rome aux huit premiers siècles,* travail continué pour diverses époques ; — *l'Agriculture romaine jusqu'à Columelle,* — *l'Intérêt de l'argent chez les Romains ;* — *les Finances de la République et de l'Empire.* — Après une *Poliorcétique des Anciens* (1819), il composa, sur un plan plus méthodique, *l'Économie politique des Romains* (1840, 2 vol. in-8). Moins bourrée de textes, de discussions

et de scolies que le fameux livre de Boeck relatif à celle des Athéniens, l'œuvre de Dureau de la Malle garde presque intact, au bout de cinquante ans, tout son mérite et sa valeur.

EDMOND RENAUDIN.

DUSSARD (J.-L.-Hippolyte), né à Morez (Jura) le 4 septembre 1798, mort à Nyer (Pyrénées-Orientales), en janvier 1876. Signataire, en 1830, de la fameuse protestation contre les ordonnances, directeur, dès le début, de l'exploitation du chemin de fer de Paris à Rouen, préfet, en 1848, de la Seine-Inférieure, où il supprima les ateliers nationaux et organisa l'intervention de la province à Paris dans les journées de Juin, conseiller d'État élu en 1849, il termina sa carrière active par une mission d'études sur la charité en Angleterre (1851).

Dussard est considéré, à juste titre, comme un des hommes les plus droits et un des publicistes les plus instruits du régime de Juillet. Il aimait les sciences morales et l'économie politique; il a semé quantité d'idées et d'aperçus profonds dans la *Revue encyclopédique*, le *Bulletin de Férussac*, le *Temps*, et a été, de 1843 à 1845, le second rédacteur en chef du *Journal des économistes*. Il a publié, avec Eugène Daire, les *Œuvres de Turgot* dans la « Collection des principaux économistes ».

DUTENS (Joseph-Michel), né à Tours le 15 octobre 1765, mort le 6 août 1848. Il était neveu de Dutens, le diplomate publiciste qui joua un rôle important en Angleterre et en Italie. Il entra en 1783 à l'École des ponts et chaussées et fut, comme ingénieur, successivement employé dans la généralité de Metz, puis en Moselle, dans la Meuse, dans l'Eure, chargé, en 1802, des importants travaux du canal de l'Ourcq, en 1805, de la route du Simplon, peu après, du canal de Berri, en 1816, des grands travaux de la Nièvre. En 1818, il reçut la mission d'étudier le système de la petite navigation en Angleterre; il en rapporta un important *Mémoire sur les travaux publics de la Grande-Bretagne* (1819) et un autre sur l'*Esprit d'association en Angleterre*. Son Mémoire fut complété, dix ans plus tard, par l'importante *Histoire de la navigation intérieure de la France, avec une exposition des canaux à entreprendre pour en compléter le système* (1829, 2 vol. in-4).

Comme économiste et statisticien, Dutens commença sa réputation en publiant un *Mémoire sur les moyens de nationaliser l'instruction* (1800); l'*Analyse raisonnée des principes de l'économie politique*, ou *Nouvelle exposition des principes de cette science*. Dans ce dernier ouvrage, il a reproduit quelques-unes des théories de Quesnay, avec une *Défense* et un *Appendice*. En 1843, il donna un *Essai comparatif entre le revenu de la France en 1815 et celui de* 1838. Dutens était, depuis le 6 avril 1839, membre libre de l'Académie des sciences morales et politiques.

DUTOT. — Écrivain financier d'une certaine notoriété dans la première moitié du XVIIIe siècle; les recueils et « biographies » l'ont presque totalement oublié, et il faut renoncer à trouver ses prénoms, sa naissance et sa mort. Il dut sa célébrité passagère à sa position de premier commis dans la Banque de Law, dont il était l'aide et le collaborateur principal, et au solide ouvrage qu'il publia quelques mois après celui de Melon. « Ce livre de M. Melon (*l'Esprit du commerce*) en a produit, dit Voltaire, un de M. Dutot qui l'emporte de beaucoup sur le premier, et l'ouvrage de M. Dutot en va produire un autre, par l'illustre M. Duverney, lequel probablement vaudra beaucoup mieux que les deux autres, parce qu'il sera fait par un homme d'État ». Et Voltaire fait suivre ces lignes de ses *Mélanges* (1738), de la plus large et de la plus flatteuse analyse du livre de Dutot, qui a pour titre : *Réflexions politiques sur les finances et le commerce, où l'on examine quels ont été les revenus, les denrées, le change étranger, et conséquemment sur notre commerce les influences des augmentations et des diminutions des valeurs numéraires des monnaies.* (La Haye, 1738, 2 vol., 3e édit. 1754). Blanqui le juge ainsi : « C'est l'écrivain qui a analysé avec le plus de profondeur le système de Law et les causes de sa chute. Son livre est d'une clarté admirable et il renferme sur le crédit des réflexions dignes d'être méditées par tous les hommes qui désirent approfondir la science des finances. »

E. R.

DUVILLARD ou **DUVILLARD DE DURAND** (Emmanuel-Étienne), né à Genève le 2 avril 1755, mort à Paris le 11 avril 1832. D'une famille de protestants chassés par la révocation de l'édit de Nantes, il vint jeune à Paris, où Turgot, dès qu'il fut ministre, l'attacha au contrôle général, puis au Trésor royal. Lors de la réorganisation en 1796, de l'Institut, il fut un des premiers correspondants dans la section d'économie politique. Membre du Corps législatif (1799-1802) durant trois ans, puis, en 1805, chargé à l'intérieur du service de la statistique de la population, il renonça à tout emploi sous la Restauration et vécut dès lors dans la retraite et l'étude.

Il a laissé : *Recherches sur les rentes, les emprunts et les remboursements* (1787). — *Plan d'une association de prévoyance* (1790). — *Tableau de la mathématique sociale*. — *Statistique mathématique de la population*. — *Tableau de la loi de mortalité et de population des hommes, des femmes en France*, etc. A ces quatre ouvrages imprimés, Quérard joint une douzaine d'ouvrages manuscrits que ses héritiers ont jugé inutile de publier. Son titre le plus sérieux à la notoriété est sa fameuse table de mortalité aujourd'hui vieillie et remplacée par des travaux plus parfaits, mais dont elle a été le premier modèle.

E

EAU DANS LES VILLES (Distribution d').

SOMMAIRE

1. De l'appropriation par la liberté en matière de captage des sources et de distribution d'eau. Obstacles naturels qui rendent difficile l'application de ce système.

Le système d'appropriation par la liberté, en d'autres termes la liberté du travail (V. Appropriation et Travail), serait, si elle était entièrement appliquée, l'organisation économique la plus féconde pour une société. La liberté donnant à l'individu l'entière responsabilité de ses actes développe chez lui une activité autrement puissante que celle qui est dirigée et mesurée par des réglementations de toutes sortes.

Cette liberté a cependant des limites. Ces limites sont, les unes artificielles, et ont été créées par l'homme, comme les monopoles, etc. ; les autres naturelles et tiennent à des causes indépendantes de notre volonté.

Il est, en effet, des services qui, bien que ressemblant par beaucoup de points aux services industriels ordinaires, ne peuvent être rendus par les particuliers : ce sont certains services publics dont la nature des opérations exige nécessairement l'intervention du gouvernement.

Les villes où la population est nombreuse et surtout très dense ne sont nullement placées dans les mêmes conditions hygiéniques que les villes de moindre importance. Tout le monde connaît les inconvénients qui résultent des agglomérations de population dans un espace restreint. Non seulement l'air y est souvent vicié, mais les eaux y sont aussi contaminées par une foule de causes. Les détritus abandonnés sur le sol, les fuites de gaz, etc., rendent les eaux souterraines d'un usage dangereux pour la santé. Quant aux cours d'eau qui traversent les villes ou passent non loin d'elles, ils sont utilisés comme force par des usines, servent à des industries spéciales, ou bien sont des voies de transport pour la batellerie, quelquefois pour les navires. En tout cas, la plupart du temps, ils ne peuvent guère servir à l'alimentation. Il est donc le plus souvent nécessaire d'aller chercher au loin des eaux pures afin de les distribuer dans les villes. Ce sont ces opérations dans lesquelles le gouvernement intervient toujours dès le début, pour les autoriser, les faire déclarer d'utilité publique. Que ce soient des entrepreneurs particuliers ou le gouvernement qui exécutent ces travaux, ils ne peuvent être commencés qu'après *expropriation* (voy. ce mot) des terrains qu'ils doivent occuper.

Le chiffre élevé du capital que réclament de tels travaux n'est pas un empêchement à leur exécution par les particuliers. Les capitaux s'associent aujourd'hui de telle sorte que les entreprises les plus gigantesques peuvent se constituer sans l'aide des gouvernements. Le véritable obstacle est dans l'exploitation, où ne peut régner la concurrence complète. Le nombre des concurrents est évidemment limité, surtout si les sources à capter sont très éloignées. Il y a dans ce cas des frais énormes. Des capitaux considérables sont engagés dans des travaux préparatoires de dérivation et augmentent les frais généraux et, par conséquent, le coût de production de l'eau potable. Ainsi la dérivation de la Dhuys est de 131 kilomètres, celle de la Vanne de 173, celle de l'Ourcq de 107, etc. Et ces rivières ne fournissent point encore assez pour la consommation de Paris. Le plus souvent, là où

une pente suffisante n'existe pas, des machines élévatoires sont nécessaires, ainsi que des travaux plus ou moins importants, suivant les accidents de terrain.

Ces obstacles peuvent être plus ou moins grands suivant la situation des villes, le système hydrographique de la contrée qu'elles occupent, la nature des eaux, etc. Dans certains cas on fait, à de petites distances, des forages de puits artésiens; de plus, on élève l'eau du fleuve ou de la rivière qui traverse la ville, comme cela se pratique à Londres. Mais, avec ces systèmes, l'eau doit être filtrée avec soin.

La concurrence apparaît bien plus difficile lorsqu'il s'agit de la canalisation dans les rues, à travers les villes. Plus les tuyaux de conduite sont nombreux, c'est-à-dire plus le nombre des concurrents — quoique forcément limité — s'élève, plus les réparations et les travaux des services des compagnies bouleversent les chaussées et entravent la circulation. Or, généralement, les réseaux de distribution sont proportionnels, comme importance, à la population des zones qu'ils traversent et, par suite, au mouvement de la circulation dans les rues appartenant à ces zones. En outre, les eaux fournies diffèrent de qualité. Londres, qui, autrefois, était desservie par cinq compagnies ayant chacune liberté complète d'exploitation dans la ville entière, possède maintenant huit compagnies. Chaque compagnie fait le service d'une zone distincte et a donc ainsi le monopole de la fourniture d'eau dans sa zone. Il en résulte, comme nous le verrons plus loin, des différences de qualité dans l'eau et aussi des différences de prix. La concurrence ne peut donc s'exercer en cette circonstance que sous la pression de l'opinion publique. Un perfectionnement apporté par une compagnie soit dans le filtrage, soit dans le service de distribution, tend à pousser les autres compagnies au perfectionnement de leur outillage, aux modifications de leurs procédés de distribution. Il est bien évident que cette concurrence fort réduite, presque imperceptible, puisqu'elle n'agit guère que par influence, produit plus ou moins d'effet suivant l'esprit économique des habitants du pays dans lequel le système d'où elle dérive est établi.

Dans les villes, où le coût de production de l'eau de bonne qualité devient, par suite des travaux de dérivation, beaucoup trop élevé, l'on a imaginé d'établir des canalisations doubles, afin de réserver l'emploi de l'eau de bonne qualité aux usages de l'alimentation personnelle. L'eau de moins bonne qualité, et que l'on se procure à des frais moindres, est livrée à part pour les usages industriels, le lavage des maisons, et alimente aussi le service public (fontaines décoratives, arrosages des jardins publics, etc). La concurrence devient alors de plus en plus difficile dans ces conditions, car chaque qualité d'eau exige une canalisation particulière, indépendante, par conséquent un emplacement plus grand des chaussées.

A Londres, où les compagnies de distribution d'eau desservent, comme nous l'avons dit, chacune une zone déterminée, une seule d'entre elles ne filtre pas ses eaux, qui proviennent toutes de forages. Les sept autres compagnies ont recours au filtrage; l'une d'elles, cependant, la Compagnie New River, fait un service industriel spécial en eau non filtrée.

Nous n'avons point à entrer ici dans l'examen des avantages et des désavantages de l'eau de fleuve ou de puits filtrée et de l'eau de source. Cette question est du domaine de l'hygiène. Il nous suffit de constater un fait permanent; c'est que, placés dans le milieu le plus favorable pour la concurrence, les services de distribution d'eau ne peuvent être efficacement soumis au régime de la liberté. Supposons, en effet, que des compagnies de distribution d'eau se procurent de l'eau au moyen de forages exécutés sur des terrains à elles appartenant par suite d'acquisitions amiables — ce qui exclut toute idée de dérivation, d'expropriation, etc. — les obstacles résultant des canalisations à travers les rues subsisteraient toujours.

C'est pourquoi l'on a adopté, dans la plupart des villes où existent des distributions d'eau, différents systèmes d'exploitation plus ou moins susceptibles de donner au consommateur de l'eau de bonne qualité, à des prix fixés par des tarifs.

2. Modes divers d'exécution des travaux et d'exploitation adoptés par les villes. Exploitation directe; concession; affermage.

Les différents modes d'exécution des travaux et d'exploitation des services d'eau urbains peuvent se réduire à deux : l'exploitation directe par les municipalités après qu'elles ont elles-mêmes exécuté les travaux; l'exploitation par des concessionnaires qui ont exécuté les travaux ou les ont reçus tout faits des municipalités.

L'un et l'autre système ont leurs avantages. Dans le premier, la municipalité n'étant nullement engagée envers un tiers peut entreprendre beaucoup plus facilement des travaux d'amélioration, et cela sans attendre l'expiration lointaine d'un traité. Mais ces avantages se changent parfois en désavan-

tages, lorsque ces travaux sont entrepris sans besoins réels, simplement pour augmenter l'importance d'un service ou le nombre des employés. En général, la construction et l'exploitation directe présentent tous les inconvénients des services rendus par les administrations : la responsabilité des fonctionnaires n'est pas toujours effective, leur activité n'est pas excitée par la concurrence, etc. Il serait néanmoins téméraire d'affirmer que l'un des systèmes vaut mieux que l'autre toujours et partout. Dans les affaires d'application, la solution dépend de causes multiples. On a dit qu'en principe, dans le cas de l'exploitation directe par la municipalité, la vente de l'eau n'était que l'accessoire et non le but, qu'il fallait surtout songer à la salubrité et à l'assainissement général. Bien que, dans ce cas, ces raisons soient bonnes et que le service des eaux puisse être considéré comme un service public, il n'en serait pas moins dangereux d'exagérer cette idée et d'avoir un service de distribution d'eau dont le budget aurait un déficit trop élevé. Il faut considérer, lorsqu'il s'agit de services publics, que les augmentations de dépenses sont suivies d'augmentations d'impôts, que ce supplément d'impôt, quelque petit qu'il paraisse pour chaque contribuable, fait restreindre les dépenses personnelles de ces mêmes contribuables, que cette diminution de dépenses personnelles porte, pour beaucoup d'individus peu fortunés, sur les objets de première alimentation. Or, on ne vit pas seulement d'eau. Assurément, on ne doit pas trouver exagéré le développement qu'a pris, dans la plupart des grandes villes, le service des eaux, il reste même encore beaucoup à faire de ce côté au point de vue de l'hygiène générale. Il est, malgré cela, utile de ne pas se laisser entraîner par l'esprit de système et de n'entreprendre que des travaux réellement nécessaires. Du reste, l'usage des compteurs permet aux municipalités de régulariser le débit de l'eau en diminuant ainsi le gaspillage. Par ce moyen, le consommateur paye un prix proportionnel à la quantité d'eau qu'il emploie, et il devient alors plus facile de faire des prévisions budgétaires.

La tendance contraire à celle que nous venons d'indiquer, celle qui aurait pour but de tirer bénéfice de ce service, ne paraît guère à craindre.

Les avantages ou désavantages du système de la concession dépendent des conventions qui sont faites dans les traités.

Ces traités sont de plusieurs sortes. Très fréquemment la ville stipule que tous les travaux seront exécutés par le concessionnaire, qu'il en conservera l'entretien pendant un temps déterminé. A la date d'expiration du traité, ces travaux sont quelquefois détruits ou remis en totalité ou en partie par le concessionnaire à la municipalité, soit à titre gratuit, soit à dire d'expert. Presque toujours, le concessionnaire fournit gratuitement ou à prix réduits l'eau nécessaire pour les besoins publics. Il acquiert ainsi le droit, pour un temps plus ou moins long, de fournir aux particuliers de l'eau dont le prix est fixé par un tarif; par voie de conséquence il se trouve obligé de fournir de l'eau à qui lui en demande suivant les conditions de son traité. Comme il est investi d'un monopole, il a seul le droit de poser des conduites et de faire toutes les réparations d'entretien nécessaires à l'exploitation du service.

Souvent la ville, après avoir exécuté les travaux, livre, à certaines conditions, l'exploitation à un concessionnaire. C'est ce que l'on appelle plus spécialement l'*affermage*. Les travaux, la canalisation, etc., demeurent la propriété de la ville qui est ou n'est pas chargée, suivant le cas, de certains travaux d'entretien.

La ville de Paris a pris un système mixte, elle a gardé l'exploitation proprement dite. Le concessionnaire est pour elle un banquier ou plutôt un commanditaire chargé de la direction financière et qui est payé au moyen d'une prime sur les recettes.

L'avantage du système de la concession, lorsqu'il est intelligemment établi par un traité, est de faire de la municipalité, quand elle sait remplir ses devoirs, un contrôleur actif à l'égard de son concessionnaire.

3. Historique.

De tout temps, l'abondance et la bonne qualité de l'eau d'alimentation, surtout pour l'usage des villes, ont été considérées comme l'un des facteurs les plus indispensables de la salubrité publique. Ce n'est point ici le lieu de faire sur ce sujet une esquisse historique, même rapide, de tous les travaux entrepris dans l'antiquité pour amener et distribuer de l'eau dans les villes importantes. Les peuples de l'Asie, l'Egypte, la Grèce, Rome donnèrent tous leurs soins — bien des monuments l'attestent encore — aux constructions destinées à alimenter d'eau potable les centres de population.

Le moyen âge marque un temps d'arrêt. On ne fit pendant plusieurs siècles rien ou presque rien pour aménager l'eau dans les villes. Ce ne fut qu'après les terribles ravages des pestes, fréquentes alors, que les

pouvoirs publics essayèrent de sortir de leur insouciance.

De nos jours, sous l'influence de l'augmentation générale de la richesse, on a vu croître les populations des différents Etats. Le chiffre de la population a augmenté considérablement, surtout par suite des progrès de l'industrie et du commerce, dans un très grand nombre de villes. Mais si les voies rapides de communication rapprochent les hommes les uns des autres, elles transportent aussi les maladies, étendent les épidémies. L'apparition du choléra en Europe a appelé l'attention générale sur les questions de salubrité et en particulier sur celle des services d'eau urbains. L'Angleterre semble avoir devancé, sur ce terrain, les autres nations avec le *Public Health Act* de 1848. Aujourd'hui Londres, où l'eau peut être fournie en grande abondance, est desservie par les huit compagnies dont nous avons déjà parlé. Leurs tarifs ont pour base une perception, proportionnelle aux prix des loyers, dont le taux varie de 4 à 7 1/2 p. 100 suivant les compagnies. Dans les quartiers élevés ce taux augmente. Ces compagnies ont des privilèges de durée illimitée et cette situation s'oppose parfois à bien des améliorations. Cependant, parmi elles, l'*East London* est entrée la première dans la voie du progrès en substituant à la distribution intermittente la distribution permanente, dont le débit est mesuré au moyen de compteurs installés chez les consommateurs. Il est à présumer que toutes les autres compagnies suivront cet exemple.

Paris qui ne donnait, dans les premières années de ce siècle, que 15 litres d'eau par habitant, peut en fournir à l'heure actuelle 200. Ce chiffre n'est pas encore satisfaisant, aussi cherche-t-on à obtenir un supplément d'alimentation. L'eau de source réellement pure n'a été amenée à Paris avec la Dhuys qu'en 1866. Plus tard, en 1874, était opérée la dérivation de la Vanne. L'eau est délivrée aux consommateurs abonnés par l'intermédiaire de la Compagnie générale des eaux, régisseur intéressé de la ville en vertu d'un traité conclu en 1860, et qui ne se terminera qu'en 1910. Les tarifs décroissent progressivement, qu'il s'agisse de l'eau pour l'usage domestique ou de l'eau pour l'usage industriel. Le compteur est imposé depuis 1880. Les abonnements d'étage sont seuls consentis encore à robinet libre.

Berlin n'a que depuis 1856 une distribution d'eau. La ville l'a rachetée à une compagnie anglaise qui l'avait établie. L'exploitation se fait en régie depuis cette époque. L'abonnement y est indirectement obligatoire; comme partout le système des compteurs fonctionne avec avantage.

A Vienne, la ville livre l'eau, pose et vérifie les compteurs. L'abonnement est là strictement obligatoire.

Presque toutes les villes importantes des pays civilisés ont installé chez elles des services de distribution d'eau depuis les perfectionnements apportés aux machines élévatoires, aux procédés de filtrage et surtout depuis l'introduction des compteurs. Beaucoup parmi elles ont créé de toutes pièces leurs services et les exploitent. Certaines, comme Manchester, ont racheté, aux compagnies, les ouvrages et matériels; d'autres enfin, comme Anvers, appellent à leur aide les compagnies. Aucun système ne saurait donc être préféré à un autre. Chaque ville a sa situation particulière, ses besoins spéciaux. Amsterdam se contente de 55 litres d'eau par habitant et est très propre; Paris n'en a pas assez de 200.

Du reste, là où la concurrence et la liberté sont impossibles à appliquer pleinement, il peut y avoir, pour un cas donné, une organisation moins mauvaise qu'une autre; aucune ne peut être généralisée parce qu'aucune ne présente les avantages de l'échange libre.

EAUX ET FORÊTS. — Dans l'ancienne législation française, qui a pris fin après 1789, les eaux et forêts ne formaient qu'un tout. Elles étaient toujours étroitement unies, dans les actes du pouvoir, par les liens de l'administration, comme par ceux de la juridiction.

En cherchant les causes de ce rapprochement, on se tromperait si on l'attribuait à l'influence que le degré de boisement d'une contrée a sur le régime des eaux (V. FORÊTS). En se reportant aux circonstances premières qui ont appelé l'attention sur les forêts, après la période gallo-romaine, on reconnaît en effet, que le gibier était bien plus un objet de sollicitude que la forêt. De même, la question des eaux paraissait contenue tout entière dans celle de la pêche. Si bien que les eaux et forêts signifiaient, en réalité, la pêche et la chasse.

Sainct-Yon, conseiller du roi, qui publia en 1610 un précieux recueil des édits et ordonnances relatifs aux eaux et forêts, l'a constaté inconsciemment, en donnant au titre de son ouvrage un encadrement fait d'un pêcheur et d'un chasseur, entourés de motifs se rapportant à la chasse et à la pêche, sans que rien y rappelle les emplois du bois.

Il n'y a pas à s'en étonner. Qu'on remonte aux capitulaires de Charlemagne et de Louis

le Debonnaire, sur les *Villæ Regiæ* et le *Forestæ Dominicum*, on trouve la preuve que la forêt était alors surabondante. La valeur du bois était minime, et les recommandations faites aux officiers particuliers qui, sous le nom de juges, veillaient à la garde des *Forestæ*, visaient plus à la conservation du gibier qu'à celle de la forêt.

Dans les capitulaires de 802, Charlemagne recommande à ses juges de faire défricher, s'il y a lieu. L'expression *deforestare* était consacrée à cette opération, que l'on trouve mentionnée dans une concession d'Édouard Ier d'Angleterre. D'autre part, Louis le Débonnaire interdit de faire de nouvelles plantations de bois.

La chasse et la pêche constituaient des droits féodaux, que l'on trouve constamment associés dans les capitulaires, édits et ordonnances.

L'exercice de ces droits était réglé par le roi sur ses domaines, ainsi que sur les grands cours d'eau; par les seigneurs, dans leurs possessions, suivant les coutumes provinciales.

A mesure qu'on s'éloigne des temps où la forêt était négligée, un mouvement inverse tend à se produire en sa faveur. C'est au quatorzième siècle que l'équilibre entre la production et la consommation des produits ligneux semble avoir été rompu, et que des préoccupations purement forestières commencent à se manifester. Elles se traduisent par l'institution d'un grand maître général des eaux et forêts, ayant le pouvoir de nommer aux emplois des eaux et forêts dans tout le royaume. Ce service public, encore embryonnaire en 1366, s'est développé d'âge en âge. Sa compétence s'est étendue et a embrassé, dans son ensemble, la gestion des forêts, la police de la chasse, de la pêche et des chemins publics.

La création première du service des eaux et forêts avait pour objet de faire respecter le domaine royal et les droits possédés par la couronne sur les biens attribués au clergé ou aux seigneurs, à des conditions rarement observées.

Les moyens de conservation forestière mis en œuvre étaient sans doute insuffisants, car les abus, loin de diminuer, s'accentuaient. L'ordonnance de 1515 l'établit clairement, en rappelant dans son préambule « les pilleries, larcins et abus qui se font aux eaux et forêts du royaume... ». Cette ordonnance réunit la chasse, la pêche et la gestion des forêts. Elle détermine des sanctions, qui sont très rigoureuses, puisqu'elle va jusqu'à prononcer la peine de mort contre le délinquant qui, après trois condamnations successions, est pris une quatrième fois en faute. Elle institue le personnel de gestion, qui est en même temps le personnel de juridiction.

La juridiction des eaux et forêts, qui comprend trois degrés : les gruries, les maîtrises, les tables de marbre, est généralisée en 1554.

Néanmoins, certains excès se reproduisaient avec persistance. L'édit de 1558 en témoigne et renouvelle la défense aux communautés de couper les bois de futaie sans autorisation. En cas d'infraction, elle attribue l'examen des causes aux officiers des eaux et forêts.

Revenant sur les édits de ses prédécesseurs, Henri IV, en 1597, ordonne aux ecclésiastiques, commanderies et communes de réserver le tiers de leurs bois pour croître en futaie.

Cette disposition révèle une situation économique difficile, en ce qui concerne la production des bois d'œuvre. Du reste l'ordonnance de 1597 parle de « la ruine des forêts » qu'elle attribue aux effets des guerres civiles.

Vient enfin, en 1669, la célèbre ordonnance sur les eaux et forêts, contresignée par Colbert.

On était loin du temps où le gibier primait le bois, puisque Colbert se croyait autorisé à dire que la France était exposée à périr faute de bois.

Cette branche de la fortune publique devait être bien compromise pour justifier le préambule de l'ordonnance qui commence ainsi : « Quoique le désordre qui s'était glissé dans les eaux et forêts de notre royaume fût si universel et si invétéré que le remède en paraissait presque impossible... »

Aussi, l'intérêt forestier est celui qui domine dans cet ensemble de dispositions resté en vigueur jusqu'en 1789.

L'ordonnance de 1669 institue le personnel de gestion qui se confond, comme par le passé, avec celui des juridictions; elle statue sur toutes les matières concernant les forêts du domaine royal, des ecclésiastiques, des communautés, des particuliers, et aussi sur la chasse, la pêche, les routes et les droits de péage. Les sanctions qu'elle édicte sont moins rigoureuses et, par dérogation expresse à l'ordonnance de 1601, elle supprime la peine de mort.

La législation de 1669 réunissait plusieurs codes en une seule ordonnance. Elle avait sa raison d'être dans ses origines et trouvait sa confirmation dans l'unité de gestion et de juridiction. Mais, avec le temps, les intérêts prenaient une orientation différente, pendant que les rapports d'importance entre

les forêts, la chasse, la pêche, la voirie fluviale ou terrestre, se déplaçaient complètement.

Ces changements devaient amener une disjonction en droit, comme elle existait en fait, et c'est ce qui se produisit après 1789. Il fut pourvu alors à la législation sur ces matières par des lois distinctes; savoir : la loi du 30 avril 1790 sur la chasse; la loi du 29 septembre 1791 sur l'administration forestière; la loi du 15 juillet 1798 sur la police du droit de pêche; diverses lois sur les cours d'eau, envisagés du double point de vue de la viabilité et de leur rôle dans l'économie agricole ou industrielle.

Les tribunaux spéciaux, connaissant des affaires relatives aux eaux et forêts, furent supprimés, à la même époque, et remplacés par les tribunaux correctionnels, conformément à l'article 609 du code des délits et peines. Ainsi finit, en se transformant, ce régime des « eaux et forêts », qui avait tenu une grande place dans l'État pendant dix siècles.

En résumé, l'expression « eaux et forêts », qui correspondait au *Foreste Dominicum* de Charlemagne, a désigné, pendant plusieurs siècles, ce qui entourait l'exercice des droits de chasse et de pêche. Les forêts sans valeur, les cours d'eau sans grande utilité étaient alors un accessoire, un cadre. Puis vinrent, au quatorzième siècle, les préoccupations économiques. Elles s'accentuèrent avec François Ier, avec Henri IV, plus encore avec Louis XIV.

Colbert, appréciant le rôle essentiel réservé à la production ligneuse, donna à la forêt un rang conforme aux besoins auxquels elle doit satisfaire. L'expression d'eaux et forêts s'affirma dans l'ordonnance de 1669, mais avec une signification différente, répondant mieux à la réalité des faits, jusqu'au moment où le droit moderne sépara l'administration très complexe des eaux, qui fut confiée aux ingénieurs, de la gestion très importante des forêts, pour laquelle fut institué un corps spécial de forestiers. Ce service spécial resta cependant chargé de la police de la pêche, dans les cours d'eau non canalisés, jusqu'en 1862, époque à laquelle furent brisés les derniers liens, si faibles qu'ils fussent, existant encore entre les eaux et les forêts.

HENRI DE VENEL.

Bibliographie.

SAINT-YON, *Les édits et ordonnances des rois, coutumes des provinces, règlements, arrêts et jugements notables des eaux et forêts*, in-4, Paris, 1610. — PECQUET, *Lois forestières de France, commentaire historique et raisonné*, 2 vol. in-4°, Paris, 1753. — CHAILLAND, *Dictionnaire raisonné des eaux et forêts*, 2 vol. in-4, 17[illegible]. — *Conférence de l'ordonnance de Louis XIV, du mois d'août 1669, sur le fait des eaux et forêts*, 2 vol. in-4, Paris, 172[illegible]. — BAUDRILLART, *Traité général des eaux et forêts*, t. I, in-4, 1821.

ÉCHANGE. — V. **Commerce, Débouchés, Liberté des échanges.**

ÉCHIQUIER. — V. **Finances de l'Angleterre, Budget, Comptabilité publique.**

ÉCONOMIE POLITIQUE.

SOMMAIRE

1. Définition.

On comprend sous le nom commun d'économie politique deux sortes d'études longtemps confondues que nous devons distinguer et considérer séparément, savoir : une science et un art.

La première est une branche de la science sociale, qui a pour objet l'activité volontaire de l'homme. L'objet de l'économie politique est la partie de cette activité qui s'applique à la production, à l'appropriation et à la consommation des richesses.

L'économie politique appliquée est un art dont on a longtemps limité le but à chercher les conditions dans lesquelles un peuple peut être le plus riche possible. Aujourd'hui, ce but se confond avec celui de l'art social : chercher les conditions dans lesquelles la société pourra maintenir en vie le plus grand nombre d'hommes et les meilleurs possible.

Nous ne critiquerons point ici les définitions diverses et assez nombreuses qui ont été données de l'économie politique. Cette critique exigerait une discussion longue, pénible et d'un médiocre intérêt, parce que ces définitions sont antérieures à la distinction que nous venons d'établir et qu'aucune d'elles n'a obtenu l'assentiment général des économistes. La plupart d'entre eux, pour ne pas dire tous, ont confondu ce qui appartenait en propre à la science et ce qui appartenait à l'application, et proposaient des définitions qui variaient tout naturellement, selon le point de vue auquel se plaçait l'auteur.

De là des confusions fâcheuses et encore populaires entre l'économie politique et la statistique, et plus souvent encore entre l'économie politique et la technologie. La statistique cependant, science purement descrip-

tive, ne cherche aucune loi : elle se borne à relever exactement les phénomènes sociaux qui peuvent être exprimés par des nombres, comme les naissances, les mariages, les décès, les accidents divers, etc., et à les comparer dans le cours de la vie des peuples. La technologie donne les préceptes relatifs au meilleur exercice de l'art dans les diverses branches de l'industrie : c'est une collection d'arts. Ces confusions, qui n'ont d'ailleurs été commises par aucun économiste sérieux, nous montrent toutefois la nécessité d'insister sur la distinction que nous avons établie entre la science et l'art.

La science n'étudie dans les phénomènes que ce qui est naturel, permanent, universel. Tels sont les besoins qui suscitent et soutiennent l'activité de l'homme et le portent à l'acquisition des richesses, besoins incessamment renouvelés, illimités, allant au but au prix du moindre effort possible. Tels sont les éléments divers, ou forces, qui constituent la puissance productive et les modifications qu'y introduisent l'accroissement ou la diminution de la population, etc.

L'art se fonde sur les études de la science pour en tirer le meilleur parti, le plus utile aux hommes dans le temps présent. Tandis que la science considère l'homme de tous les temps et de tous les lieux, l'art considère la société à un moment donné, dans un état donné, qui a commencé depuis peu de temps et peut être modifié en tel ou tel sens par des combinaisons d'actes humains, c'est-à-dire par des combinaisons artificielles.

Il résulte de là que la science peut être assez facilement définie et limitée ; que son objet étant une branche de l'activité humaine, elle est une science morale, qui n'a rien à voir là où la volonté humaine n'est pas intéressée. Il en résulte encore qu'étant une branche d'une science plus étendue, elle a des points de contact avec cette science. Ainsi, lorsqu'elle recherche les causes qui font varier les salaires dans les diverses professions, elle constate que la considération sociale accordée aux individus qui exercent un métier fait qu'ils acceptent un salaire moindre ou exigent un salaire plus élevé. Cela est naturel, car s'il est vrai que le désir de richesse détermine un grand nombre d'actes humains, il est loin de les déterminer tous et se trouve sans cesse mêlé à d'autres désirs.

L'économie politique, considérée comme étude d'art et d'application, est bien plus difficile à limiter. Disons plutôt qu'elle n'admet pas de limites, parce qu'elle va, de toute nécessité, se mêler aux autres branches de l'art social, notamment à la politique, à la morale et au droit, sans parler de la statistique et de la technologie. Si l'on cherche les conditions dans lesquelles une société peut atteindre le plus haut degré de richesse, il est bien difficile, pour ne pas dire impossible, de faire abstraction de la justice, de la morale et de la politique. Ce n'est même que par respect pour la tradition que nous mentionnons les études qui ont pour but l'amélioration de la société comme des études économiques : ce sont des études auxquelles on ne peut se livrer avec fruit qu'à la condition de posséder des connaissances économiques, ce qui est tout à fait différent. Ces études sont la conclusion, non de la seule économie politique, mais de la science sociale tout entière.

2. Historique.

Les questions d'application, ou d'art, sont les premières qui se présentent à l'esprit humain et celles qui, jusqu'à la fin, l'intéressent le plus. Aussi toutes les sciences sont-elles nées des études d'application. On commence par l'empirisme, on cherche, on conclut en tâtonnant, on se rectifie, puis on sent la présence de lois naturelles dont l'homme peut se servir, mais qu'il ne peut changer. Alors on s'efforce de les constater et la science naît. La marche des études économiques a été la même que celle des autres études scientifiques.

Un gros problème d'application était posé dès le xvᵉ siècle. « Par quels principes de législation un État peut-il obtenir la plus grande richesse possible? » Et ce problème, longuement discuté, avait reçu diverses solutions empiriques, lorsque Quesnay et les écrivains de son école, sentant la présence de lois naturelles, fondèrent l'économie politique. L'originalité de leur œuvre consista à introduire dans la discussion des considérations scientifiques tirées de l'observation des habitudes humaines et des inclinations permanentes d'où ces habitudes étaient nées. Ils conclurent au laisser faire, que Turgot proclama comme principe de législation sous le nom de « liberté du travail et des échanges », en vertu du droit naturel ou plutôt rationnel. Ce principe a été depuis cette époque le premier article de la profession de foi de tous les économistes. Nos législateurs de 1791 y trouvaient une base de la constitution française, c'est-à-dire de la société moderne.

En même temps que Turgot, Adam Smith, examinant la même question que nos économistes, concluait comme eux, après une discussion dans laquelle il étudiait, avec une ampleur inconnue jusqu'à lui et qui n'a pas été surpassée, les applications diverses de ce principe. Il énonçait avec une grande

lucidité de véritables découvertes scientifiques sur les combinaisons auxquelles se livrent les hommes occupés aux travaux industriels. Il réunissait en corps un grand nombre de notions éparses dans les livres de ses prédécesseurs, les éclaircissait et les rectifiait.

Nos économistes avaient porté leurs recherches sur toutes les matières de la science sociale : Adam Smith voulut restreindre les siennes à l'étude de la nature et des causes de la richesse des nations. Cette restriction importante a été acceptée par J.-B. Say et par presque tous les économistes qui l'ont suivi.

Cependant Malthus avait introduit dans la discussion des études très sérieuses sur le facteur important de la population : il avait mis en relief la puissance de l'inclination qui appelle les hommes à la vie et les résistances que lui oppose la nature.

Mais lorsque J.-B. Say et ses successeurs, abandonnant le problème d'application si discuté par leurs devanciers, ont voulu définir la science, la limiter et en exposer les principes comme corps de doctrine, ils ont rencontré des obstacles difficiles à surmonter. Quel était l'objet de la science? La richesse, disaient les uns; l'échange, répondaient les autres. Qu'étaient d'ailleurs les richesses? Y avait-il des richesses immatérielles, des richesses intellectuelles, des richesses morales? La valeur était-elle une propriété naturelle des richesses, etc.? Les questions de ce genre étaient nombreuses et ont donné lieu à une longue controverse entre les économistes, sans utilité bien apparente. Cette controverse, toutefois, était fort utile, parce qu'elle appelait l'attention et la forçait en quelque sorte à se porter sur les points faibles de l'exposition, sur les idées ébauchées et sur les locutions incorrectes. Les discussions n'empêchaient pas les découvertes, comme celle des débouchés de J.-B. Say, comme l'analyse du coût de production de Ricardo, comme les rectifications fécondes de Wakefield et les moindres services rendus par de nombreux ouvriers et relevés par J. Stuart Mill dans un livre où il a constaté que l'échange n'était pas le seul mode d'appropriation des richesses existant ou imaginable.

En négligeant les premiers bégaiements des précurseurs, la vie de l'économie politique se partage en deux périodes correspondant au siècle passé et au siècle actuel. Pendant la première, les économistes s'occupent d'un vaste problème d'application, proclamant le grand principe de la liberté du travail, conclusion de tous les travaux de la philosophie du siècle. C'est la période brillante. Avec le siècle actuel l'économie politique se fait petite en France, dissimule ses affinités avec la politique et se présente volontiers comme une théorie pure. En Angleterre, elle est plus hardie : elle emporte de haute lutte les lois sur les céréales. Partout d'ailleurs, qu'ils le veuillent ou non, les économistes sont appelés à prendre part aux discussions d'affaires et ils n'ont pas reculé, même lorsque le succès était le moins probable. C'est au cours d'une lutte continue plus ou moins bien conduite qu'ils ont dû travailler aux progrès de la science.

3. Les résistances.

Le grand public ignore absolument ce qu'est l'économie politique et non seulement il l'ignore, mais elle lui répugne et il la hait d'instinct. Il n'admet pas facilement que, pour ce qui touche à la conduite de la vie, les hommes ne possèdent pas en naissant toutes les connaissances qui leur sont nécessaires : il s'irrite lorsqu'il entend dire qu'en pareille matière celui qui a étudié pourrait bien en savoir plus long que celui qui n'a pas étudié. Ce sentiment aussi naturel qu'irréfléchi a été renforcé par plusieurs circonstances.

Les premiers économistes ont attaqué tout d'abord des intérêts très puissants fondés sur des abus injustes. Ils ont formulé un grand principe juridique, la liberté du travail et des échanges, qui a été proclamé par la Révolution. L'économie politique a donc pour ennemis naturels tous les hommes qui veulent plus ou moins se rapprocher de l'ancien régime par l'établissement ou le maintien de monopoles ou de privilèges sous des noms divers. Ces ennemis sont nombreux et puissants, parce que la politique réactionnaire a dominé notre pays depuis le commencement du siècle et le domine encore aujourd'hui.

Mais la Révolution n'avait pas proclamé seulement le principe de la liberté du travail; elle avait proclamé en même temps le principe contraire de l'assistance, qui, fondé sur la première vue des choses, séduit tout d'abord les ignorants, qui sont le grand nombre. Ce principe, appuyé par les instincts, a fait de grands progrès dans l'opinion depuis surtout que le nombre est devenu le principal élément de puissance politique. La liberté du travail, très imparfaitement comprise par les lettrés nourris d'études classiques, est peu sympathique aux masses populaires appelées à en profiter. Les intérêts menacés, les vanités blessées, les préjugés froissés se sont élevés à la fois contre l'économie politique et se sont appliqués à

l'envi à la discréditer de tout leur pouvoir.

Aussi avec quel soin passionné les écrits des économistes ont-ils été surveillés, critiqués, dénigrés, sans être étudiés! Comme leurs moindres inadvertances ou leurs moindres inexactitudes d'expression ont été relevées! On n'a pas cherché si leurs affirmations étaient correctes, mais s'il se rencontrait dans leurs livres quelque phrase ou quelque mot qui pût les rendre impopulaires. On est allé jusqu'à les incriminer, lorsqu'ils avaient constaté des lois naturelles désagréables à l'homme, comme s'ils étaient les auteurs de ces lois. Quelles imprécations ne se sont pas élevées contre Turgot, Malthus et Ricardo! Autant valait accuser les physiologistes d'avoir constaté l'existence des maladies et de la mort.

La vivacité arrogante de la polémique dirigée contre les économistes a intimidé les faibles, éloigné les jeunes gens de l'étude et porté ceux qui désiraient être distingués à créer une économie politique personnelle, de leur façon. En inclinant vers la popularité, un certain nombre ont obtenu le succès qu'ils cherchaient, au détriment de la science. D'un autre côté, cette polémique servait à son avancement en faisant mieux sentir la nécessité de dégager la science de toutes les considérations d'application, non pour éviter la discussion, mais pour ne l'aborder et ne la soutenir qu'avec des armes mieux trempées. Les adversaires de l'économie politique ont souvent suggéré à ceux qui la cultivaient sérieusement des rectifications utiles, des formules plus larges et leur ont fait combler des lacunes importantes. Les économistes ont dû ainsi chercher la base rationnelle de la propriété et le principe de la justice, choses dont leurs prédécesseurs ne s'étaient pas occupés, parce qu'ils les supposaient connues de tous, comme ils les connaissaient eux-mêmes, d'intuition et de sentiment. Il fallait aussi appliquer et définir une méthode rigoureuse.

4. De la méthode

Il n'y a point, dans une même période historique, de méthodes diverses, parce que les conditions de la croyance scientifique sont les mêmes, quel que soit l'objet auquel elle s'applique. Mais les procédés varient avec la matière sur laquelle chaque science travaille. Ainsi, le physicien et le chimiste font des hypothèses qu'ils vérifient par des expériences, tandis que le mathématicien, partant de notions abstraites et simples de nombre ou d'étendue, s'applique à en tirer les conséquences par une suite de raisonnements rigoureusement conduits, tandis que l'astronome observe en même temps qu'il calcule d'après une hypothèse vérifiée. Expérience, observation, raisonnement, voilà les trois outils de la science.

L'économie politique, ayant pour objet une branche de l'activité volontaire de l'homme, ne peut pas faire d'expériences, mais il lui reste l'observation et le raisonnement. Elle observe l'homme produisant, appropriant, consommant les richesses : quel sujet vaste et compliqué! On ne peut le considérer et le comprendre d'ensemble : il faut donc commencer par en écarter, au moyen de l'abstraction, tout ce qui est contingent et accidentel, puis le subdiviser par la pensée et l'étudier successivement sous ses divers aspects. On commence donc par les notions abstraites de « besoins, richesses, effort ou travail » et on considère la puissance productive, composée de forces diverses, qu'on étudie et analyse successivement.

C'est le besoin qui met l'homme en mouvement et lui fait chercher les choses utiles ou richesses. Mais ces mots, « besoins » et « richesses », dont tout le monde se sert, ne sont guère employés par personne dans leur acception large et scientifique. Il faut définir. Le besoin pousse l'homme à l'action, au travail par lequel il espère obtenir l'objet désiré. Mais quelle machine compliquée que l'homme! Naturellement, il tend au repos et ne cesse de le désirer, même lorsque l'aiguillon du besoin le pousse à l'action. Cependant il doit travailler d'intelligence, d'abord pour concevoir l'utilité de l'objet désiré, ensuite pour trouver les moyens d'obtenir cet objet; enfin il lui faut travailler de corps pour arriver au but. Voilà bien des notions primitives aussi simples que possible, exprimées en termes bien connus, mais qu'on a l'habitude d'employer sans réflexion, si bien que l'on répugne à réfléchir sur leur sens précis et surtout sur l'enchaînement des phénomènes successifs que ces mots désignent. Ces phénomènes, d'ailleurs, sont tellement vulgaires que peu de personnes croient utile de les considérer dans leur ensemble avec attention. La chute d'une pierre ou d'une pomme sont aussi des phénomènes vulgaires, constatés des millions de fois pendant des myriades de siècles par tous les hommes qui avaient passé sur la terre avant qu'on tirât de leur observation la découverte de la gravitation.

L'économie politique et la science sociale en général rencontrent un obstacle qui leur est propre : leurs études portent sur des phénomènes dont la cause est une et très complexe, l'activité humaine, et ces phénomènes sont tellement liés par leur communauté d'origine qu'ils ne peuvent être observés qu'à

l'état concret, simultanément, en faisceau. Si donc on veut les étudier sérieusement, il faut les séparer les uns des autres par la pensée et observer successivement chacun d'eux. Ce procédé ressemble à celui des chimistes, avec cette différence que l'analyse du chimiste est matérielle et donne des résultats palpables, tandis que celle de l'économiste étant purement rationnelle, ses résultats ne peuvent être sensibles que pour la raison, comme ceux des mathématiques.

Aussi, s'il est vrai que toute science procède par tâtonnement, cette vérité est plus apparente dans l'histoire de l'économie politique que dans celle des sciences qui ont la matière pour objet. Le penseur se trouve d'abord en face d'un sujet obscur à la contemplation duquel ses yeux ne sont pas habitués. A force de regarder, cependant, il distingue quelque chose, puis quelque chose encore et, à mesure qu'il s'habitue davantage à cette contemplation, les grandes lignes apparaissent plus distinctes et finissent par se détacher, de façon à fournir la matière d'une description exacte et, en certaines parties, définitive, qui constitue la science proprement dite. Mais cette science, même lorsqu'elle a été formulée, ne peut être acquise qu'au prix d'une attention sérieuse et soutenue pendant un temps assez long : elle est inaccessible aux esprits légers et impatients, inaccessible aussi aux esprits lents et paresseux, qui sont en grand nombre.

Comme la géométrie élémentaire a des axiomes, l'économie politique a les siens : « L'homme s'efforce d'obtenir le plus de richesse qu'il peut au prix du moindre travail possible. » En d'autres termes, l'homme cherche la richesse et fuit le travail. Cet axiome lui-même a trouvé des contradicteurs, mais peu fermes. Dans les études suivantes, la contradiction est moindre, mais peu d'esprits suivent l'exposition avec une attention suffisante et on discute facilement à côté.

Ainsi, nous considérons un groupe humain donné, idéal, dont nous supposons la population stationnaire et nous voulons étudier en quoi consiste sa puissance productive, c'est-à dire pourquoi ce groupe est plus ou moins riche. Nous voici en présence de phénomènes très nombreux et, à beaucoup d'égards, différents. Toutefois ils ont un caractère commun et c'est le seul que nous considérons : ils sont des actes humains dont le but est de produire des richesses et nous étudions leur puissance à ce point de vue seulement.

Il n'est pas nécessaire de réfléchir bien longtemps pour reconnaître que cette puissance se compose d'éléments divers, de forces distinctes, qui, cependant, agissent ensemble et ne peuvent être séparés dans la réalité concrète. L'analyse expérimentale y est impossible, mais ce qu'elle ne peut est possible à l'analyse rationnelle. On peut considérer chacune de ces forces isolément, en l'abstrayant des autres, et l'étudier pour reconnaître si, oui ou non, elle entre dans la formation de la puissance productive. Ensuite, comparant par la pensée deux groupes d'hommes idéaux, égaux à tous égards, excepté par la force que l'on étudie, on jugera si l'inégalité de cette force n'aura pas pour conséquence une inégalité correspondante de puissance productive. Si l'on a étudié ainsi sucessivement toutes les forces qui composent cette puissance, on aura poussé l'étude aussi loin qu'elle peut aller.

Mais que de difficultés pour un esprit impatient ou peu cultivé! Que de conceptions abstraites! Une puissance composée de forces nombreuses! Deux groupes idéaux sans caractère défini et cependant comparés entre eux! Des hypothèses et toujours des hypothèses! Quel échafaudage pour un si petit édifice! D'accord! Seulement cet examen nous a permis de constater que l'épargne exigeait un effort qui entrait dans la composition de la puissance productive : c'est la cause rationnelle de la propriété privée. C'est donc quelque chose, bien que cette vérité soit encore trop ignorée. Notre analyse nous apprend également que les bonnes institutions politiques, les bonnes mœurs sont aussi des forces qui entrent dans la composition de la puissance productive. Elle nous apprend surtout à nous garder d'un sophisme trop commun, qui consiste à ne considérer qu'une force et à raisonner comme si elle était toute la puissance productive, à ne pas conclure de la partie au tout, comme on le fait à chaque instant dans le monde.

On relève de même, par une observation rigoureuse et le raisonnement, les phénomènes restrictifs et expansifs auxquels donne lieu l'accroissement ou la diminution de la population, ce qu'on appelle loi de la rente et loi des débouchés.

Les études relatives à l'appropriation sont conduites d'après la même méthode. On trouve d'abord qu'il n'y a que deux modes imaginables d'appropriation, car il est de toute nécessité que chaque individu dispose de son travail et du produit de son travail ou qu'un autre homme en dispose. De là deux régimes, celui de la liberté et celui de l'autorité, toujours combinés dans la réalité concrète, mais toujours distincts l'un de l'autre pour le penseur. Il peut aller plus loin dans l'hypothèse et supposer l'existence

d'un état social imaginaire dans lequel la liberté serait aussi développée que possible, tandis que l'autorité, régnant dans l'intérieur de chaque famille, n'aurait dans la cité d'autres attributions que celles qui sont nécessaires pour maintenir la paix par la justice entre les citoyens. Dans ce cadre idéal, que la méthode nous permet de créer, comment seraient appropriées les richesses au fur et à mesure qu'elles seraient produites?

Partant d'un état quelconque de production antérieure, on reconnaît sans peine que l'appropriation des richesses sous le régime de la liberté a lieu par un seul procédé, l'échange, qui est un accord de volontés; que ces volontés dirigées par le même motif, la recherche de l'objet acquis au prix du moindre effort possible, donnent aux résultats de l'échange le caractère fixe qu'on observe dans les effets de toute loi naturelle. Les arrangements de l'industrie s'établissent en vue de l'échange et c'est par l'échange que se constituent les groupes industriels dans lesquels chaque individu vient prendre sa place. De là un concours entre tous, toujours ouvert, qui assigne à chacun une situation proportionnée à la valeur des services qu'il rend à ses semblables, au jugement de ceux qui les reçoivent.

Pour bien comprendre les mouvements de cette appropriation, il faut les étudier avec soin et toujours par l'analyse rationnelle. Il faut employer des termes abstraits, comme ceux de « valeur courante » et « valeur habituelle », « d'offre et demande », il faut imaginer des cadres idéaux, comme le coût de production; il faut décrire l'entreprise et le prix de revient, déterminer les causes des intérêts, des salaires, des profits, définir les fonctions diverses des hommes employés dans l'industrie, à titre de propriétaires, de capitalistes, d'entrepreneurs, d'ouvriers, de commerçants, etc. Il faut aussi montrer quels sont, sous ce régime, les effets des lois de la rente et des débouchés, employant sans cesse des termes abstraits, même lorsqu'il s'agit d'exprimer les phénomènes les plus concrets et les plus positifs.

Comme il est difficile de bien connaître le régime de la liberté sans le comparer au régime contraire, il convient de créer l'idéal de celui-ci et de comparer les effets nécessaires des deux régimes, les avantages et les inconvénients de l'un et de l'autre. Ici encore, il faut employer largement l'abstraction et les cadres rationnels. En suivant cette marche, l'intelligence est constamment fixée sur les phénomènes réels, sur les faits concrets, mais elle écarte tout ce qu'ils contiennent de contingent et d'accidentel, afin de dégager les lois permanentes qui les régissent. Il faut se livrer à un travail d'abstraction incessant et employer une suite de conceptions élémentaires. Il faut que les cadres soient assez larges pour comprendre l'ensemble des phénomènes et que l'analyse soit assez patiente pour les examiner tous sous leurs divers aspects.

Si l'on a ainsi étudié pas à pas et séparément les diverses parties de ce sujet, un, mais très complexe, désigné par les mots de production, d'appropriation et de consommation des richesses, si l'on n'a omis aucune des forces en action et si l'on a considéré chacune d'elles avec attention, on est allé aussi loin que possible dans la connaissance du sujet traité et les résultats obtenus sont rigoureusement scientifiques. Si l'on a commis des omissions, on doit revenir sur ses pas, revoir l'œuvre, rectifier, compléter et, s'il le faut, recommencer.

Si l'on veut mener à bien ce travail délicat et difficile, il est indispensable de négliger, d'oublier même toutes les questions d'application, toutes les discussions contemporaines, afin d'interroger la nature face à face, sincèrement, sans arrière-pensée, et d'accepter d'avance ses réponses, quelles qu'elles puissent être.

5. L'économie politique dans son état actuel.

Ceux qui ont étudié l'économie politique telle qu'elle existe aujourd'hui peuvent la résumer en quelques propositions très générales qu'il semble utile d'énoncer ici, savoir :

1° Étant donnée une population numériquement invariable sur un territoire donné, la somme des richesses annuellement produite est proportionnelle à la puissance productive déployée, laquelle est une résultante et se compose :

De la nature de la terre et du climat;

De l'art et de l'énergie déployés, — dans l'emploi du travail musculaire et du travail d'épargne, — dans les rapports de l'homme avec la matière, — dans les arrangements d'atelier, dans les arrangements sociaux.

2° Il existe un rapport nécessaire entre le mouvement économique et le mouvement de la population d'une société. Voici ce rapport : la population est égale à la somme des richesses produites, diminuée de la somme des inégalités de consommation, divisée par le minimum de consommation.

3° Lorsque la population augmente, la production des aliments et des matières premières devient plus difficile, tandis que la fabrication des produits manufacturés et les services de l'industrie voiturière deviennent plus faciles.

Ces trois propositions sont absolument indépendantes des formes de l'appropriation des richesses.

4° Il y a deux modes généraux d'appropriation des richesses, ni plus ni moins, l'autorité et la liberté. Le second, qui prévaut dans les sociétés modernes, met au concours entre tous les hommes les services industriels et appropriables, assurant une rémunération supérieure à ceux qui les rendent au meilleur marché et punissant par une rémunération moindre ou même insuffisante ceux qui ne les rendent qu'au prix d'un travail trop grand.

5° Sous l'empire de la liberté, l'industrie est dirigée et réglée, ainsi que la population, par de simples variations de valeur résultant de l'application uniforme et universelle de la loi de l'offre et de la demande.

6° Toute intervention de l'autorité qui diminue l'étendue de ce mode d'appropriation le fausse : elle nuit au développement de la richesse comme de la population.

Ces propositions, intelligibles pour ceux-là seulement qui ont étudié l'économie politique, sont encore suceptibles de discussion et de controverse ; mais elles nous montrent dans toute son étendue le sujet, sur lequel elles jetent une grande lumière en élevant notre vue jusqu'à l'ensemble des phénomènes.

6 Économie politique appliquée.

En séparant avec soin la science pure de l'application, pour l'isoler en quelque sorte, nous ne pretendons pas que l'économiste doive se désintéresser des discussions d'application. S'il se contente d'avoir étudié la science pure, pour la contemplation, libre à lui. Mais la science est destinée à servir : c'est une gymnastique en vue de l'action et de la lutte. Celui qui l'a étudiée avec soin y trouvera un grand principe de force dans toute controverse où la raison aura quelque empire sans pouvoir s'en servir.

Seulement, quand on vient aux discussions d'application, la méthode change. Il ne s'agit plus d'établir des cadres d'observation, d'étudier des groupes, des états généraux hypothétiques, de se livrer à des sortes de constructions semblables à celles de la géométrie élémentaire, d'imaginer des lignes, comme l'écliptique et l'équateur, qui n'existent nulle part et dont pourtant la science ne peut se passer. Ici, plus d'abstractions, plus d'analyse rationnelle, plus de cadres idéaux ! L'économiste doit oublier toutes les formules de la science, ne retenir que la conviction qu'elles lui ont donnée et parler la langue de tout le monde. Il est dans l'étude des phénomènes concrets. Avec la science, il considérait des groupes d'hommes sous tels ou tels aspects : dans l'application, il ne rencontre que des individus qui, seuls, ont la réalité de l'existence et qui se querellent au sujet de la direction politique de la société dans laquelle ils vivent, au sujet de leurs droits et de leurs devoirs respectifs : ils discutent des questions d'art, de politique, de législation, de morale ou de droit. Ce ne sont pas, à proprement parler, des questions économiques, mais les connaissances économiques sont indispensables à qui veut les traiter avec compétence et l'économiste doit résolument s'y engager.

Prenons pour exemple la question de la propriété individuelle dans notre état social. L'économiste n'a aucun doute : il sait que toute propriété vient du travail intellectuel ou musculaire, ou d'épargne et de conservation : il sait que nous sommes arrivés à un état de civilisation où l'appropriation par la liberté est bien plus féconde que l'appropriation par autorité. Il sait aussi que la richesse dépend beaucoup plus de l'abondance de la production journalière que de la somme de richesses antérieurement produites et il entreprend hardiment la définition du *suum cuique*, de la justice souveraine.

Que veut cette justice? Que chaque individu jouisse de la condition dans laquelle le genre humain vit sur la terre, ni plus ni moins, sans être empêché ni molesté par ses semblables. C'est pour le maintenir dans cette condition que le gouvernement est constitué.

Dans cette condition, que possède chacun? Sa personne d'abord, son travail et ce que produit ce travail, directement ou par l'échange. L'économiste conclut aujourd'hui comme ses prédécesseurs, mais il peut appuyer ses conclusions d'une multitude de considérations auxquelles ceux-ci n'avaient pas songé. Il pourra mieux qu'eux distinguer et combattre tous les actes et toutes les dispositions qui attribuent le bien d'autrui à telle personne ou à telle collection de personnes.

Comme la justice touche à tout dans la société humaine, l'économie politique touche à tout, selon la remarque de J.-B. Say, dès qu'elle entre dans les questions d'application. Elle n'est ni la politique, ni le droit, ni la morale : elle est une lumière qui éclaire la politique, la morale et le droit.

Entre les recherches scientifiques et les discussions d'application, on peut remarquer un contraste singulier. Dans les premières, il fallait créer des abstractions pour arriver à la découverte de la vérité : dans les secondes, il faut passer le temps à détruire, au

moyen de l'analyse, des abstractions créées par d'anciens systèmes économiques fondés sur le premier aspect des choses ou par des sophistes, qui dissimulent une mauvaise cause. On vous présente une grande abstraction, l'État, que l'on personnifie en lui attribuant des droits et des devoirs : il faut montrer que cette personnification n'a pas d'existence, qu'il y a seulement des individus qui perçoivent et dépensent les revenus publics et d'autres individus sur lesquels on les lève. On parle de l'« agriculture » en personnifiant sous ce mot tous ceux qui travaillent aux champs ; on personnifie de même, sous le nom de « travail national », telle branche d'industrie que l'on représente en lutte contre l'étranger et au profit de laquelle on veut imposer le travail non moins national des consommateurs : on parle de même des rapports du « capital et du travail ». État, agriculture, industrie, travail, capital, qu'est-ce autre chose dans les discussions vulgaires que des personnages abstraits, de véritables idoles aux traits indécis et changeants, comme ceux de toutes les créations de l'imagination humaine ? Ce sont de vrais fantômes derrière lesquels se dissimulent sans peine des hommes en chair et en os dont les intérêts sont opposés et entre lesquels il s'agit de prononcer. Discuter des questions d'application avec des personnes ignorantes ou animées d'intérêts illégitimes, c'est passer son temps à réfuter des sophismes, à écarter des personnalités créées au moyen de figures de rhétorique et à rappeler l'existence des personnes concrètes.

Voilà, quant aux discussions avec les personnes étrangères, où conduit la connaissance de la science. Entre économistes, les termes sont mieux définis, mais il reste toujours matière à une différence d'opinion sur la question de fait, d'opportunité, de mesure sur laquelle deux économistes également instruits pourraient encore différer d'opinion. Enfin, il y a toujours entre deux hommes, quels qu'ils soient, une différence plus intime ; demandez à deux ingénieurs également instruits le plan d'une construction donnée, ils vous présenteront presque toujours deux plans qui différeront l'un de l'autre par quelques détails : il en sera de même des économistes, lors même qu'ils seraient aussi complètement d'accord sur la science que les deux ingénieurs.

Ainsi, dans les discussions relatives à la science pure, il est assez facile aux économistes de se trouver d'accord entre eux : dans les discussions d'application, les questions de mesure et d'opportunité rendent l'accord complet plus difficile ; toutefois cet accord est possible et les solutions proposées par deux économistes convaincus ne peuvent être bien éloignées l'une de l'autre. Dans les discussions avec les foules ignorantes et les sophistes qui en abusent, l'économiste doit négliger tout le technique de la science, la cacher plutôt que l'étaler, s'attacher à l'analyse des sophismes en ramenant sans cesse aux considérations relatives aux personnes concrètes et se tenir de préférence sur le terrain du droit. En effet, à proprement parler, la connaissance de l'économie politique est utile surtout pour éclairer les questions de justice dans le droit et dans la morale. Mais si, dans les discussions d'application, l'on s'arrête au technique, l'ignorant ne comprend pas, tandis que le sophiste enveloppe dans une sorte de nuage la notion invoquée par l'économiste et la retourne contre lui. Combien de déclamations, par exemple, se sont élevées avec succès en faveur de la protection douanière sur la notion d'un prix de revient imaginaire ou de la « compensation », de la « réciprocité entre nations » et autres billevesées de ce genre !

7 Difficulté de propager les connaissances économiques.

La plupart des économistes, pour ne pas dire tous, ont cru que l'acquisition de la science était facile et ils ont fait de grands efforts pour l'enseigner à tous. Le mauvais succès de tant d'hommes convaincus, dans tous les pays, nous montre qu'ils ont été victimes d'une illusion. Ils n'ont pas vu que la connaissance de cette science était bien plus difficile à acquérir que celle des autres, parce qu'on ne peut l'acquérir qu'après une préparation préalable, à la condition d'avoir l'esprit étendu et capable d'une grande attention. Or, de tels esprits sont en petit nombre. Là où l'enseignement de l'économie politique est obligatoire, on a le triste spectacle d'élèves qui répètent avec plus ou moins de correction des formules qu'ils ne comprennent pas. Il n'y a ni loi ni règlement qui puisse écarter cet obstacle, parce qu'il est fondé sur la nature des choses.

Combien d'hommes sont en état de suivre une démonstration et de la comprendre ? Combien sont en état de distinguer une proposition démontrée d'une opinion de fantaisie ou même d'une simple hypothèse ? Un très petit nombre assurément. Ceux-là seuls peuvent aborder avec succès l'étude de l'économie politique.

Il y a d'autres obstacles déjà signalés. Dès ses premiers pas, l'économie politique est entrée dans l'action et s'est présentée, moins comme une science que comme un parti poli-

tique. A ce titre, elle a rencontré des adversaires nombreux et puissants, qui n'ont cessé de la décrier de tout leur pouvoir. Vainement les économistes ont essayé de se faire petits, de se restreindre; leurs adversaires n'ont ni désarmé ni ralenti leurs attaques; ils les ont même poussées si loin que plus d'un écrivain qui s'était d'abord engagé avec les économistes a fui la lutte pour se faire une position personnelle, indépendante, intermédiaire, en attendant l'issue du combat, plus d'un s'est dit : « Le nombre s'est prononcé contre l'économie politique, donc elle est morte », tandis que les multitudes ignorantes proclamaient à grand bruit la même conclusion. Obstacles naturels à peu près invincibles, obstacles sociaux énormes, voilà ce qu'il faut voir clairement et dire hautement, loin d'essayer de se le dissimuler.

8. Forme à donner à l'enseignement

Malgré tout, la vérité est la plus forte et doit, avec le temps, l'emporter. Mais comment? Ce n'est pas, l'expérience nous l'apprend, en fuyant la lutte.

Que la science soit enseignée au petit nombre de ceux qui la recherchent et sont dignes de la connaître, d'y trouver un principe de conviction, une arme pour le combat. L'enseignement libre y suffit.

Mais puisque l'économie politique a été dès l'origine la doctrine d'un parti politique et n'a pu depuis ce moment cesser de l'être, il faut accepter résolument cette situation et reconnaître qu'avec la liberté du travail et des échanges, l'économie politique contient le programme de la révolution de 1789 et de la société moderne, le principe de gouvernement le plus fort, ou pour mieux dire le seul qui existe, parce qu'il est fondé sur une notion exacte de la justice.

Il faut porter l'enseignement des multitudes sur le terrain de l'application, le seul qui soit susceptible d'intéresser le grand nombre des hommes et d'être compris par eux. Il faut, au lieu de discuter des théories, discuter les droits, les devoirs, les prétentions des individus en lutte, écarter les masques derrière lesquels s'abritent les convoitises illégitimes, montrer aux masses populaires les sophismes au moyen desquels on les égare jusqu'à leur faire méconnaître leurs intérêts les plus évidents. Ces intérêts sont ceux du très grand nombre, des petits et des faibles surtout, qui ne peuvent trouver une protection efficace que dans la loi égale qu'on appelle égalité devant la loi. Puisque nous vivons sous le régime du nombre, c'est au grand nombre qu'il faut s'adresser.

Cette forme d'enseignement n'aurait rien de scolaire et ne serait pas étroitement économique : elle aurait pour point de départ et pour fin la justice et ses applications dans le domaine des intérêts. Elle aboutirait à la formation d'une doctrine politique vivante et agissante, à la constitution d'un grand parti, en dehors de tous les intérêts particuliers qui se disputent à divers titres, devant les électeurs, le pouvoir souverain. Les partis actuels, formés par le groupement fortuit et temporaire d'intérêts privés illégitimes, sont obligés, pour se faire entendre, d'invoquer la justice et le droit : ils ne sauraient résister à celui qui voudrait appliquer effectivement les principes de la justice et du droit et qui les ferait valoir, non par des arguments théoriques, mais par des considérations purement pratiques. Lorsque l'on considère le nombre et la gravité des atteintes portées à la justice depuis un siècle, on est autorisé à prévoir un retour d'opinion qui rendra la tâche des économistes facile, trop facile même, s'ils ne sont pas bien préparés.

Quant à ceux qui cultivent la science spéculativement et pour elle-même, ils n'ont aucun sujet de s'émouvoir des injures dont elle peut être l'objet, ni des éclipses partielles qui peuvent en obscurcir l'éclat. La vérité, que Turgot et ses contemporains voyaient d'intuition en quelque sorte, nos contemporains la voient à la lumière d'une démonstration formelle. Et si cette démonstration pouvait encore leur laisser des doutes, ils devraient être rassurés en voyant par l'étude de l'histoire que les conclusions de l'économie politique ont été préparées par l'évolution plus ou moins inconsciente de la civilisation occidentale pendant plusieurs milliers d'années.

Cette évolution, plus ancienne que le droit romain et que Rome elle-même, est marquée par l'introduction des contrats, dont les derniers venus, celui de prêt à intérêt et celui de prestation de travail, si vivement combattus l'un et l'autre, sont appuyés par les conclusions de l'économie politique. Ces conclusions sont fondées sur la justice et tendent, comme la civilisation tout entière, à l'accroissement du genre humain en nombre et en qualité.

Une opinion individuelle, un système fondé sur des analogies superficielles et suggéré par l'observation hâtive de quelques phénomènes peuvent durer quelques jours, mais ils passent vite. La science, fondée sur l'observation des phénomènes constants, universels, contrôlée et rectifiée par un grand nombre de penseurs, ne passe pas; si les peuples la négligent et s'égarent, ils y sont ramenés tôt ou tard par la main sévère de la nécessité.

COURCELLE-SENEUIL.

ÉCONOMIE POLITIQUE (Aperçu historique sur l').

SOMMAIRE

1. L'économie domestique ; l'école socratique. — Premières définitions générales ; Aristote. — Longue interruption des études d'ensemble concernant les conditions de la richesse.

Depuis que les hommes étendent leurs méditations sur les conditions générales de leur existence en société, ils ont des idées, exactes et inexactes, sur les matières économiques ; mais il s'est écoulé longtemps avant qu'ils aient songé à coordonner ces idées en un système scientifique. Les yeux de l'intelligence, comme ceux du corps, répugnent à regarder trop près de nous et c'est pourquoi on a trouvé plus tentant de réfléchir sur les mouvements des astres et sur les lois du monde physique que de rechercher les véritables conditions de l'existence de l'homme et de l'accroissement de la population.

Les premières tentatives faites pour soumettre à l'observation et au raisonnement les faits économiques appartiennent à l'école de Socrate. Deux de ses disciples immédiats, Eschine et Xénophon, se sont occupés de définir la richesse et les richesses : ils ont très nettement reconnu le caractère essentiel des richesses, l'utilité, et bien compris jusqu'à quel point la richesse était subjective. Le premier a laissé un dialogue dans lequel il expose très clairement la propriété qu'ont les qualités du corps et de l'esprit de procurer, par l'échange, des richesses à ceux qui les possèdent ; le second a énoncé, dans son *Économique*, des préceptes d'administration domestique, applicables encore aujourd'hui et qui attestent une profonde connaissance de l'homme. — Un autre disciple immédiat de Socrate, Platon, a très distinctement fait ressortir les avantages du partage des occupations. — Enfin, Aristote, dans sa *Politique*, a non seulement distingué l'utilité de la valeur et donné une bonne définition de la monnaie, mais encore il a indiqué le but et l'importance de l'économie politique et lui a assigné sa place dans l'ensemble des connaissances humaines.

Il est donc certain que les faits économiques avaient fort occupé l'attention de Socrate et de ses disciples. C'est un fait attesté par les écrits d'eux que nous possédons et par les titres de quelques-uns de ceux qui ont été été perdus. Diogène de Laërte mentionne treize ouvrages de philolophes divers dont le titre indique qu'ils traitaient de la richesse. Il est probable que tous ressemblaient à celui d'Eschine et considéraient la richesse au point de vue subjectif et moral. Mais l'antiquité semble avoir tenu peu de compte de ces efforts, trop directement opposés à l'esprit de l'esclavage et aux préjugés romains, aussi bien qu'aux sentiments chrétiens qui dominèrent plus tard. De l'antiquité grecque aux temps modernes, on a fait un grand nombre de révolutions économiques ; on a essayé une multitude d'arrangements sociaux et d'ateliers divers ; mais il ne paraît pas qu'on ait songé à faire des conditions de la richesse l'objet d'une étude spéciale ; de telle sorte que les faits économiques n'ont été discutés qu'accessoirement par les théologiens et les jurisconsultes, ou spécialement, en dehors de toute théorie générale formulée et acceptée. Les choses sont restées en cet état jusqu'à Quesnay, que nous considérons comme le fondateur de l'économie politique.

Est-ce à dire que cette science soit sortie tout armée, à un jour donné, de la pensée de Quesnay, médecin de Louis XV, et qu'elle naisse en 1758 avec la première édition du *Tableau économique* ? Nullement. Ce n'est pas ainsi que naissent les sciences : elles sont préparées par de vastes travaux antérieurs, par le concours d'un grand nombre d'hommes et une longue incubation. Depuis le xive siècle et surtout depuis le xvie, on n'avait pas cessé de discuter, dans tous les pays de l'Europe, sur les faits économiques. Custodi a fait un volumineux recueil des ouvrages publiés en Italie sur ces matières, et il est probable qu'on pourrait faire un recueil presque aussi volumineux de ce qui a été écrit sur le même sujet dans chacune des langues européennes. Il est probable même qu'en compulsant ces ouvrages avec soin on y trouverait la plupart des propositions dont la réunion constitue au-

jourd'hui l'économie politique. Mais tous ces travaux, pour estimables qu'ils soient, ne constituent point une science, c'est-à-dire une conception d'ensemble vérifiée par l'observation, qui forme, si l'on peut ainsi dire, un cadre dans lequel les faits, classés suivant une méthode déterminée, doivent occuper chacun une certaine place ; un cadre dans lequel la vérité, lors même qu'elle est un peu méconnue d'abord, puisse entrer par le travail successif de divers penseurs, héritant les uns des autres par une tradition directe.

2. Le XVIIIe siècle. — L'économie politique devient une science d'observation et de raisonnement. — Les physiocrates; ils embrassent la science sociale tout entière. — Difficultés qu'ils rencontrent. — Quesnay; Condorcet; Turgot.

A dater de Quesnay, l'économie politique s'affirme elle-même, pour la première fois, comme science d'observation et de raisonnement, comme une sorte de physiologie sociale. Les travaux de divers hommes, liés entre eux par la foi aux mêmes principes et par l'identité de leur but, tant en France qu'à l'étranger, se succèdent rapidement et se sont continués jusqu'à ce jour sans interruption.

Quesnay a peu écrit sur l'économie politique, et ses ouvrages, qui attestent d'ailleurs un esprit droit et élevé, ne sont pas exempts d'une certaine obscurité, aggravée par une forme terne, qui fatigue l'attention du lecteur. Il est évident que leur auteur était plus propre à la discussion orale, dans laquelle l'objection provoque les éclaircissements, qu'à l'exposition écrite. Il convient donc de le considérer, non en lui-même et dans ses écrits ; mais, comme Socrate, dans son école et ses disciples immédiats, qu'on désigne habituellement sous le nom de « physiocrates ».

Ils affirmaient l'existence, entrevue par Vauvenargues, d'un ordre naturel dans les sociétés humaines : cet ordre naturel, le meilleur possible, pensaient-ils, était l'objet direct de leurs recherches, qui s'étendaient ainsi, non seulement sur l'économie politique proprement dite, mais sur la politique entière, considérée au point de vue de toute la philosophie de leur siècle, au point de vue du droit naturel. Ils recherchaient des règles d'art, tendant à des conclusions pratiques; mais, pour établir ces règles, ils invoquaient des arguments tirés de l'observation des faits et n'en invoquaient point d'autres. Leurs observations d'ailleurs étaient classées dans un système complet, fondé sur une conception élevée, mais un peu confuse, de l'ensemble des faits économiques. Il ne pouvait en être autrement lorsqu'ils prenaient pour point de départ un idéal fondé sur l'observation d'un état accidentel et hypothétique d'arrangements sociaux, de l'état de liberté.

En effet, ils supposaient une société où l'organisation économique était soumise à la liberté complète ; ils exposaient les avantages de cette organisation théorique, idéale, et pensaient que tous les phénomènes économiques étaient intimement liés à cette organisation par la liberté. Ils n'apercevaient pas ce que J.-St. Mill devait mettre en lumière plus tard, c'est-à-dire que les organisations sociales sont artificielles et que les lois naturelles de la production sont indépendantes de ces organisations. Dans une haute conception synthétique, ils avaient senti les avantages de la liberté, mais ils ne pouvaient guère d'un seul coup, étayer leur théorie sur une analyse serrée. Mais comme le savant qui cherche une voie pour ses expérimentations, ils avaient donné un but aux recherches, créé une hypothèse qui devait plus tard se changer en réalités scientifiques.

Les physiocrates reconnaissent implicitement que toutes les richesses naissent du travail. « Il y a trois sortes de propriété, disent-ils : la propriété *personnelle*, qui est celle que chacun a sur sa personne et son travail ; la propriété *mobilière*, qui naît de la propriété personnelle ; la propriété *foncière*, qui naît de la propriété mobilière. » Jamais personne n'a soutenu dans la pratique avec plus de vigueur et de constance qu'eux les droits et la liberté du travail. En théorie, ils semblaient plus préoccupés de la matérialité des richesses et de l'observation très exacte de ce fait : « que toutes les industries qui ne sont ni extractives ni agricoles ne peuvent travailler que sur les produits de celles-ci et ne peuvent se développer qu'en raison de ce que l'agriculture donne au delà de ce qui est nécessaire à la satisfaction des besoins du cultivateur ». Ils confondaient d'ailleurs avec la rente de la terre cet excédent de produit que donne la terre, au moyen duquel le cultivateur paye les divers services qu'il reçoit.

On doit encore aux physiocrates une multitude de notions théoriques exactes, dont quelques-unes ont été trop oubliées, d'expressions justes et de maximes pratiques confirmées par chaque progrès ultérieur de la science : on leur doit surtout la réfutation d'un grand nombre d'erreurs grossières, de préjugés et de maximes déplorables. Rappelons une observation d'une importance secondaire, mais utile et oubliée : Quesnay dit,

après avoir exactement exposé les fonctions de la monnaie : « On doit même présumer que le pécule (somme de la monnaie) d'une nation pauvre doit être, à proportion, plus considérable que celui d'une nation riche; car il ne leur en reste à l'une et à l'autre que la somme dont elles ont besoin pour leurs ventes et pour leur achats. Or, chez les nations pauvres, on a beaucoup plus besoin de l'entremise de l'argent dans le commerce ; il faut y payer tout comptant, parce que l'on ne peut s'y fier à la promesse de presque personne ». Le même auteur emploie le mot « service » dans le sens étendu que la science lui donne aujourd'hui et il professe cette maxime, si souvent et si vainement invoquée depuis, que « la police du commerce intérieur et extérieur la plus sûre, la plus exacte, la plus profitable à la nation et à l'État, consiste dans la pleine liberté de la concurrence ».

Les physiocrates avaient très distinctement compris que la rente de la terre ne faisait pas partie des frais de production. C'est sur cette notion qu'était fondée leur théorie de l'impôt foncier unique, et c'est pourquoi ils donnaient au revenu de la terre le nom de « produit net » ou « richesse disponible ». Ils considéraient comme « disponibles » les propriétaires fonciers vivant de fermage et aussi les capitalistes vivant d'intérêts, mais ils avaient soin d'observer que ces intérêts n'étaient pas disponibles, comme les fermages, et ne pouvaient être attaqués par l'impôt sans que la puissance productive de la société fût atteinte. Pour eux, la rente du sol n'entrant pas dans les frais de production, un impôt sur cette rente n'entravait pas la production en lui donnant une lourde surcharge ; tandis que frapper par l'impôt les intérêts des capitalistes, c'était en augmenter le taux qui entre dans les frais de production de ceux à qui on prête ces capitaux ; c'était, par conséquent, entraver la production.

De leur conception de l'ensemble des faits économiques, les physiocrates tiraient en grande partie leurs notions de droit naturel, plus saines sans contredit que celles de leurs contemporains. « Nos devoirs, disaient-ils, sont des conditions à remplir pour conserver et perpétuer nos droits. — Point de droits sans devoirs. » Comme ils reconnaissaient à la classe des hommes disponibles des droits très étendus, ils considéraient ses devoirs comme très grands. « Si l'inégalité des fortunes, écrit l'un d'eux, résultant de l'usage même de la propriété, paraît dispenser et dispense en effet quelques hommes du travail manuel, ils ne doivent jamais oublier que le droit de jouir de leur richesse, acquise et conservée sous la protection de la société, leur impose le devoir de travailler pour cette même société, à peine de voler, par leur oisiveté, les secours et la protection qu'ils en ont reçus. C'est à ces hommes, gratifiés d'avance, que les travaux d'instruction, d'inspection, de juridiction, d'émulation et de protection, semblent plus particulièrement destinés ; et rien ne peut les autoriser à déranger, par le désordre de leurs dépenses, les travaux profitables à toute la société par l'adhérence naturelle qu'ils ont avec les subsistances ».

Les dépenses que l'école physiocratique condamne sont celles de luxe dont elle avait apprécié très sainement les effets. « L'étude de ce cercle naturel de travaux et de subsistances, dit encore l'écrivain que nous venons de citer, met à portée de juger aisément si la direction des dépenses du propriétaire est folle ou sage, équitable ou injuste, et *si elle donne la vie aux hommes ou si elle les détruit*. Ainsi, les physiocrates avaient bien compris l'influence du luxe sur la population, influence trop oubliée depuis. Ils semblent avoir également compris le caractère restrictif de la loi de la rente, car on trouve sous la plume de Condorcet, philosophe nourri de leurs doctrines, le passage suivant : « Les procédés des arts sont susceptibles du même perfectionnement, des mêmes simplifications que les méthodes scientifiques... Les instruments, les machines, les métiers ajouteront de plus en plus a la force, à l'adresse des hommes, augmenteront à la fois la perfection et la précision des produits, en diminuant et le temps et le travail nécessaires pour les obtenir ; alors disparaîtront les obstacles qu'opposent à ces mêmes progrès et les accidents qu'on apprendrait à prévoir, à prévenir, et l'insalubrité, soit des travaux, soit des habitudes, soit des climats.

« Alors un espace de terrain de plus en plus resserré pourra produire une masse de denrées d'une plus grande utilité ou d'une valeur plus haute ; des jouissances plus étendues pourront être obtenues avec une moindre consommation ; le même produit de l'industrie répondra à une moindre destruction de productions premières et deviendra d'un usage plus durable...

« Ainsi non seulement le même espace de terrain pourra nourrir plus d'individus ; mais chacun d'eux, moins péniblement occupé, le sera d'une manière plus productive, et pourra mieux satisfaire à ses besoins.

« Mais dans ces progrès de l'industrie et du bien-être... chaque génération, soit par ses progrès, soit par la conservation d'une industrie antérieure, est appelée à des jouissances plus étendues, et dès lors, par une

suite de la constitution physique de l'espèce humaine, à un accroissement dans le nombre des individus; alors ne doit-il pas arriver un terme où ces lois, également nécessaires, viendraient à se contrarier? où l'augmentation du nombre des hommes surpassant celle de leurs moyens, il en résulterait nécessairement, sinon une diminution continue de bien-être et de population, une marche vraiment rétrograde, ou même une sorte d'oscillation entre le bien et le mal? »

Entre les premiers fondateurs de l'économie politique, il en est un dont les travaux exigent à tous égards une mention spéciale : c'est Turgot. Turgot n'a écrit aucun ouvrage important, aucun opuscule même destiné à la grande publicité : sa vie s'est gaspillée, si l'on peut ainsi dire, dans des travaux administratifs, actes d'intendant ou de ministre, qui ont servi seulement à prouver l'impossibilité d'obtenir par des voies régulières les réformes dont le refus a causé la Révolution, et dans la préparation d'un grand ouvrage, qui n'a jamais été fait, sur la science sociale. Mais les divers mémoires et écrits d'occasion de ce grand homme, attestent à un très haut degré la connaissance des vérités économiques et cette faculté de divination que Pascal avait montrée dès l'enfance dans la géométrie.

Dès 1749, à l'âge de vingt-deux ans, Turgot écrivait, dans une lettre à l'abbé de Cicé, des considérations parfaitement exactes et auxquelles la science n'a ajouté que peu de chose sur la monnaie et le papier-monnaie. L'année suivante, en décrivant les progrès de la civilisation, il disait : « Le labourage rendit les habitations plus fixes; il nourrit plus d'hommes qu'il n'en occupe, et dès lors impose à ceux qu'il laisse oisifs la nécessité de se rendre utiles ou redoutables aux cultivateurs. De là, les villes, le commerce, les métiers, les arts même de simple agrément, la séparation des professions, la différence de l'éducation, l'inégalité des conditions plus grande : de là, ce loisir par lequel le génie, dégagé du poids des premiers besoins, sort de la sphère étroite où ils le retiennent, et dirige toutes ses forces à la culture des sciences. »

La même année, il écrivait aussi : « Où en serait la société si chacun labourait son petit champ? Il faudrait que lui-même aussi bâtit sa maison, fît ses habits. Chacun serait réduit à lui seul et aux seules productions du petit terrain qui l'environnerait. De quoi vivrait l'habitant des terres qui ne produisent point de blé? Qui est-ce qui transporterait les productions d'un pays à l'autre? Le moindre paysan jouit d'une foule de commodités rassemblées souvent de climats fort éloignés. Je prends le plus mal équipé : mille mains, peut-être cent mille ont travaillé pour lui. »

Le plus important des écrits de Turgot, au point de vue de notre travail, est l'opuscule intitulé : *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*, publié en 1766. L'auteur y considère le mouvement économique en lui-même, indépendamment des idées de justice et de droit; mais il suppose, dès l'origine, l'existence des relations de liberté et d'échange : partant de là, il examine comment les richesses se forment et se distribuent. On y trouve la reproduction de quelques erreurs de l'école physiocratique; mais on y trouve en même temps une conception très nette des effets de la coopération par le partage des occupations entre les hommes, une exposition admirable de clarté de l'origine et du rôle des capitaux dans la production, de la nature et de la forme de l'échange, des fonctions du commerce, de la nature et de la fonction des monnaies, de la nature et de l'importance du crédit et de l'intérêt. Sur tous ces points, si l'on excepte une rectification de la théorie de la valeur courante faite par J.-St. Mill, on peut dire que l'opuscule de Turgot a fixé la science et qu'il est encore aujourd'hui l'exposition la plus succincte et la plus claire de ses principes.

Certes, aucun des économistes qui ont succédé à Turgot n'a exposé la théorie de l'intérêt d'une manière plus nette et plus élevée, ni aussi compréhensive. La plupart d'entre eux n'ont considéré les faits que partiellement, sous un seul aspect, et ont dû se livrer par suite à des développements beaucoup plus longs et beaucoup plus obscurs que le sien.

Nous citerions volontiers, si nous avions assez d'espace pour cela, les passages de l'opuscule qui nous occupe relatifs à l'échange, au commerce, aux capitaux et surtout aux monnaies. Mentionnons seulement le fragment intitulé : *Valeurs et monnaies*, l'étude la plus profonde peut-être qui ait été faite sur l'échange, et le *Mémoire sur les prêts d'argent*, dans lequel le problème pratique de la liberté du prêt à intérêt se trouve discuté d'une manière complète et qui ne laisse rien à désirer.

Lorsqu'on étudie les écrits de Turgot, écrits de circonstance pour la plupart, suscités souvent par de petites questions pratiques, on est frappé de l'ampleur, de la pénétration, de la justesse de cette intelligence, pour laquelle tout est simple, parce qu'elle voit tout; qui s'applique avec une égale aptitude et une égale facilité aux considérations les plus générales, les plus élevées et aux questions de détail les plus minimes. Plus on les lit, plus

on y découvre des observations exactes et fines, de grandes pensées et ce sentiment de la mesure et de l'importance de chaque chose qui est le trait distinctif du bon sens élevé jusqu'au génie. On se demande quelquefois, non ce que Turgot savait d'économie politique, mais s'il ignorait quelque chose de ce que l'on sait aujourd'hui.

Cependant, par un hasard étrange, ces écrits aussi remarquables par la forme que par le fond, et qui se trouvent dans la bibliothèque de tout économiste, ont été peu lus ou lus sans attention. On ne cite jamais sans respect le nom de l'auteur, mais on connaît peu ses œuvres : on considère les vérités qu'il a parfaitement exposées comme des découvertes récentes, et l'on discute encore quelques problèmes qu'il avait étudiés et résolus. Cette intelligence, la plus élevée et la plus complète qui ait abordé l'étude de l'économie politique, n'a pas exercé sur les économistes postérieurs l'influence à laquelle elle avait droit.

La même observation peut s'appliquer à tous les travaux des physiocrates. Certes, ces travaux ne se recommandent ni par la clarté, ni par la simplicité, ni par l'élégance de forme qui caractérisent ceux de Turgot, et on peut leur adresser des reproches de plusieurs sortes. Mais l'oubli auquel ils ont été voués presque dès le vivant de leurs auteurs tient à des causes plus profondes, et principalement à ce que la grande transaction politique dont ils avaient pris l'initiative n'a pas été acceptée. Les partis ont parlé plus haut et par des voix plus éloquentes que ces hommes de bien, déroutés et dépaysés par la Révolution; et plus ces partis commettaient de fautes, plus leurs erreurs mettaient en lumière la raison et le haut sens pratique des économistes, plus on avait d'éloignement pour eux et pour leurs doctrines. De quel œil pouvaient-ils être considérés lorsqu'ils proposaient d'établir un impôt unique sur les terres de cette noblesse qui a mieux aimé se faire couper la gorge que d'abandonner en fait un seul de ses privilèges? Quelles alarmes et quelles haines n'ont-ils pas inspirées à une industrie fondée sur les corporations, les règlements et les privilèges? Quel accueil pouvaient faire les niveleurs, sectateurs de Rousseau, à une science qui prenait son point de départ dans la nécessité de la propriété et de l'inégalité des conditions? Et comment les gens, toujours nombreux, qui croient pouvoir enrichir l'État par du papier-monnaie ou « faire aller le commerce » par des dépenses de luxe pouvaient-ils ne pas repousser ces analyses par lesquelles les physiocrates avaient montré les chimères des partisans du papier-monnaie et le caractère dangereux des dépenses de luxe?

3. La science économique est dégagée nettement de la science sociale. — Adam Smith étudie la nature et la cause de la richesse des nations.

Les physiocrates, voulant embrasser dans une vaste synthèse la science sociale tout entière, s'étaient bornés à des vues et à des conclusions d'ensemble et n'avaient ni mis en œuvre une méthode bien assurée, ni observé les faits avec une grande rigueur. Éblouis en quelque sorte par l'éclat des vérités qu'ils avaient découvertes et entrevues, ravis d'enthousiasme en présence du grand spectacle qu'ouvrait devant eux la science naissante, ils oublièrent que les conceptions scientifiques les plus ingénieuses et les plus hautes ne peuvent être généralement acceptées qu'à la condition d'expliquer simplement les relations de tous les phénomènes qu'elles embrassent. Adam Smith restreignit ses recherches à une branche seulement de la science sociale, à celle qui étudie la nature et les causes de la richesse des nations : il laissa de côté, ou plutôt laissa au second plan la partie de son sujet qui se rattachait au droit et à la morale et s'attacha avec plus de rigueur à l'observation du détail des faits. Les physiocrates avaient exagéré dans leurs expositions le pouvoir productif de la terre : Smith conçut son ouvrage, publié en 1776, dans un sentiment de réaction. Il en exposa la pensée et le plan dans les termes suivants :

« Le travail annuel d'une nation est le fonds primitif qui fournit à sa consommation annuelle toutes les choses nécessaires et commodes à la vie; et ces choses sont toujours, ou le produit immédiat de ce travail, ou achetées des autres nations avec ce produit.

« Ainsi, selon que ce produit, ou ce qui est acheté avec ce produit, se trouvera être dans une proportion plus ou moins grande avec le nombre des consommateurs, la nation sera plus ou moins bien pourvue de toutes les choses nécessaires ou commodes dont elle éprouve le besoin.

« Or, dans toute nation, deux circonstances différentes déterminent cette proportion : premièrement, l'habileté, la dextérité et l'intelligence qu'on y apporte généralement dans l'application du travail, et deuxièmement, la proportion de ceux qui s'y trouvent occupés à un travail utile et le nombre de ceux qui ne le sont pas. Ainsi, quels que puissent être le sol, le climat et l'étendue du territoire d'une nation, nécessairement l'abondance ou la disette de son approvisionnement annuel, relativement à sa situation particu-

lière, dépendra de ces deux circonstances.

« L'abondance ou l'insuffisance de cet approvisionnement dépend plus de la première de ces deux circonstances que de la seconde.

« Les causes qui perfectionnent ainsi le pouvoir productif du travail, et l'ordre suivant lequel ses produits se distribuent naturellement entre les diverses classes de personnes dont se compose la société, feront la matière du premier livre de ces recherches.

« Le nombre des travailleurs utiles et productifs est partout en proportion de la quantité du capital employé à les mettre en œuvre, et de la manière particulière dont le capital est employé. Le second livre traite donc de la nature du capital et de la manière dont il s'accumule graduellement. »

Ainsi, dès le début de son livre, Smith limite son sujet, écarte ou met sur un plan très éloigné le pouvoir productif de la terre et fait ressortir avec énergie la puissance du travail; puis il énumère quelques éléments de cette puissance, l'habileté, la dextérité, l'intelligence, le nombre des travailleurs; enfin, il indique l'importance et le rôle du capital. Sa conception de la science est plus restreinte, mais plus nette que celle de ses devanciers : elle tend plus directement à l'observation analytique; mais ce début indique une analyse très incomplète.

Heureusement, dans l'exécution de son ouvrage, Adam Smith ne s'éloigne pas autant des physiocrates que dans la conception. Bientôt il reconnaît la puissance productive de la terre et dit, comme Turgot : « Une nation n'a de richesses réelles que les produits annuels de ses terres et de l'industrie de ses habitants. » Il reconnaît même très formellement la loi de la rente dans les passages suivants, confirmés par des développements qui ne laissent aucun doute sur sa pensée : « Toute amélioration qui se fait dans l'état de la société tend, d'une manière directe ou indirecte, à faire hausser la rente réelle de la terre, à augmenter la richesse réelle du propriétaire, c'est-à-dire son pouvoir d'acheter le travail d'autrui ou le produit du travail d'autrui.

« La rente entre dans la composition du prix des marchandises d'une toute autre manière que les salaires et les profits. Le taux élevé des salaires et des profits est la *cause* du prix élevé ou bas des marchandises : le taux élevé ou bas de la rente est *l'effet* du prix. » Il va même jusqu'à attribuer à la terre un pouvoir productif distinct dont le fermage serait le loyer, ce qui est une exagération de théorie.

Mais Adam Smith a rendu à la science un service plus grand que tous les autres, lorsqu'il a exposé et mis en lumière d'une manière saisissante toute la puissance que le travail humain pouvait tirer d'un partage intelligent des occupations. Turgot a vu très distinctement et bien apprécié cette puissance, mais il ne l'avait considérée en quelque sorte qu'au point de vue négatif, en montrant à quelle pauvreté la société serait réduite si l'on faisait disparaître le partage des occupations. Adam Smith a regardé le phénomène par le côté positif et exposé tout ce que la société gagne et peut gagner à un partage intelligent des occupations, dans une exposition admirable dont une partie a été citée au mot DIVISION DU TRAVAIL.

L'économiste écossais a rendu encore à la science un grand nombre d'autres services, moins éclatants, mais plus méritoires peut-être que celui-ci. Il a distingué et séparé très nettetement l'utilité, qu'il appelle « valeur en usage », de la valeur courante, qu'il appelle « valeur en échange »; il a étudié analytiquement le coût de production qui, jusque-là, avait été simplement affirmé et considéré au point de vue synthétique : il a tiré de cette étude du coût de production la distinction, si importante, de la valeur habituelle et de la valeur courante qu'il appelle « prix naturel et prix de marché » des choses; il a analysé avec une admirable sagacité et beaucoup de finesse les causes de la différence des salaires et des profits dans les divers emplois.

Ce n'est pas tant du reste par son mérite d'invention qu'Adam Smith a agrandi l'économie politique au point d'en avoir été considéré pendant quelque temps comme le père et le fondateur; c'est pour l'avoir définie et dégagée de quelques formules et expressions malencontreuses dont les physiocrates l'avaient enveloppée; pour l'avoir traduite en langue vulgaire dans une exposition patiente et lumineuse de laquelle sont souvent écartées les questions de théorie pure, tandis que les questions qui conduisent à des conclusions pratiques sont traitées avec soin, sous tous leurs aspects, par une intelligence élevée, originale, pénétrante, disposant d'une érudition vaste et d'un très grand nombre d'observations particulières. Jusqu'à Smith, l'économie politique n'était apparue au public que comme le symbole d'une secte : à dater de la publication de son ouvrage, elle a pris nom et rang parmi les sciences et occupé non seulement les penseurs, mais la masse du public.

Nous n'avons pas parlé d'une des parties les plus remarquables du grand ouvrage d'Adam Smith, de la partie pratique et polémique dans laquelle il a déployé le plus ad-

mirable talent et rendu des services signalés à son pays et à l'humanité. Ici encore il a généralement suivi la route indiquée par les physiocrates; mais il a combattu les erreurs régnantes avec infiniment plus de soin, de puissance et d'éloquence: il s'est servi des armes que ses prédécesseurs avaient préparées; mais c'est à lui que revient l'honneur d'avoir livré la grande bataille dans laquelle l'économie politique a triomphé des erreurs du système mercantile et l'a banni pour jamais, sinon des faits, au moins de toute discussion sérieuse. Cette partie des travaux de Smith, à laquelle le succès même a ôté une grande partie de son intérêt, n'en reste pas moins comme témoignage d'un des services importants qui aient été rendus à la civilisation.

4. J.-B. Say donne à la science économique une forme didactique. La loi des débouchés

En appliquant à l'économie politique les procédés de l'observation analytique, Adam Smith avait négligé diverses parties de son sujet; il avait émis des opinions discutables et évité les définitions rigoureuses. Cependant, du moment où l'économie politique devenait une science positive et fort utile, il fallait qu'elle pût être et fût enseignée, qu'elle prît une forme didactique : J.-B. Say se chargea de lui donner cette forme et rédigea le premier *Traité d'économie politique*, œuvre ingrate et difficile, dans laquelle il fallait aborder de face les difficultés, poser des définitions, ce couronnement de toute science, provoquer la controverse et exposer les principes de l'économie politique de telle façon qu'ils fussent à la portée de toute intelligence attentive et un peu cultivée.

Le *Traité d'économie politique*, publié en 1803, eut un succès immense et mit en quelque sorte les connaissances économiques dans la grande circulation : il fut d'abord accepté d'enthousiasme, traduit dans toutes les langues et bientôt adopté comme texte d'enseignement dans les pays où on enseigne publiquement l'économie politique. C'est dans ce livre que la plupart des hommes de la génération actuelle ont étudié les éléments de cette science.

J.-B. Say ne se borna pas à donner une forme didactique à la science telle qu'elle était sortie des mains d'Adam Smith : il en remania la nomenclature et en perfectionna sur plusieurs points l'exposition. Ainsi, il substitua le nom d'*utilité* à celui de « valeur en usage »; reconnut plus explicitement la terre et les capitaux comme des éléments nécessaires de la production; exposa avec bonheur les fonctions de l'industrie commerciale, trop oubliées depuis Turgot, et posa très nettement une distinction importante entre la production des richesses et leur distribution, de manière à ramener la science vers la recherche de certaines causes de la propriété. En même temps il faisait revivre le premier problème soulevé par l'école de Socrate, celui de savoir s'il y a des richesses immatérielles et, tout en personnifiant à tort les diverses formes du travail humain dans le savant, l'entrepreneur et l'ouvrier, il faisait un grand pas dans l'analyse de ce travail.

Mais la découverte la plus importante, celle qui a le plus contribué à établir la réputation légitime attachée au nom de J.-B. Say, est celle de la loi des débouchés, qu'il exposa le premier et dont il soutint victorieusement l'existence pendant vingt-cinq ans contre les attaques les plus spécieuses et les autorités les plus importantes. Les physiocrates avaient bien dit que les intérêts individuels, opposés en apparence dans l'industrie, étaient en réalité conformes les uns aux autres et tendaient au même but; mais c'est à J.-B. Say que revient l'honneur d'avoir vu le premier cette vérité si importante et si féconde en conséquences, d'une manière assez nette pour en donner une première démonstration; de l'avoir soutenue malgré le démenti apparent que semblaient lui donner les changements introduits dans l'industrie moderne par les machines et en général par les agglomérations de capitaux.

Plus tard J.-B. Say, poursuivant son œuvre, publia son *Cours complet*, dans lequel il ajouta à l'exposition des principes de la science des études pratiques d'une grande utilité et des considérations très élevées sur la liaison qui existe entre l'activité industrielle de l'homme et les autres formes de son activité.

5. La loi de la population; la loi de la rente. Malthus et Ricardo.

Cependant l'œuvre d'analyse commencée par Adam Smith était poursuivie avec succès par deux penseurs très distingués, Malthus et Ricardo. Le premier avait publié en 1798 son *Essai sur la population* dans lequel il abordait en face des vérités que l'on ne méconnaît pas précisément, mais dont on aime trop souvent à oublier l'existence, parce qu'elles déplaisent. Il établissait d'abord cette proposition affirmée jusque-là sans contradiction, « que les progrès de la population sont limités par la misère et que, si l'on n'y prend garde, le progrès des naissances, abandonné à l'instinct physiologique de reproduction, sera plus rapide que le progrès dans la production des subsistances ». Puis il montrait avec vigueur les conséquences

funestes de la charité paresseuse ou aveugle, et décrivait la grande maladie sociale qui, depuis cette époque, est connue sous le nom de « paupérisme ».

Les études de Malthus sur la population, qui sont la partie la plus critiquée de son livre, ne sont pas la plus originale. Un écrivain assez justement obscur, Steuart, avait très nettement établi les propositions qui forment la base et le point de départ de l'*Essai sur la population.* Mais ces propositions n'en appartiennent pas moins à Malthus qui les a approfondies, appuyées par d'immenses recherches et une savante démonstration historique; elles lui appartiennent surtout pour en avoir tiré des conséquences pratiques importantes dans son étude du paupérisme et de ses causes, pour s'être établi sur un terrain si solide que son livre a résisté victorieusement à plus d'un demi-siècle d'attaques violentes et de discussions passionnées. Plus tard, en 1815, le même écrivain constatait, dans une analyse des phénomènes de l'échange appliqué aux céréales, les effets les plus saillants de la loi de la rente.

Toutefois, c'est le nom d'un autre économiste, de Ricardo, qui est resté attaché à l'introduction de cette loi dans la science, non pour l'avoir découverte, mais pour l'avoir formulée d'une manière générale, distincte, et pour avoir fait ressortir le plus grand nombre de ses conséquences. Dans son ouvrage principal, publié en 1817, Ricardo poussait plus avant qu'aucun de ses prédécesseurs l'analyse du coût de production et des deux éléments qui le composent : il montrait l'antagonisme existant entre les profits et les salaires, l'accroissement des premiers lié à celui de la population et la loi de la rente tendant à contenir la population par des limites chaque jour plus étroites. En même temps il démontrait que la rente ne faisait pas partie du coût de production, d'où la conséquence directe que l'impôt sur la rente n'élèverait la valeur habituelle d'aucune espèce de produits, pas même celle des céréales. Ricardo disait aussi, explicitement, mais de telle façon que nul n'y prenait garde, que les progrès de l'art agricole et extractif allaient directement contre les effets de la loi de la rente. Ainsi la science revenait, mais cette fois forte d'observations nombreuses et de démonstrations en forme, vers son point de départ, vers la doctrine des physiocrates.

Bientôt l'attention des économistes était appelée sur un élément de puissance productive peu observé jusque-là, sur les services non industriels et particulièrement sur les services de gouvernement. Un Russe, Storch, étendant ses recherches au delà de l'industrie et de ses produits, comprenait dans les études de l'économie politique, la prestation et l'usage des services qui ne s'incorporent point à la matière et, par une conséquence logique, il appelait l'économie politique « la science de civilisation ». Il franchissait ainsi la limite posée par Adam Smith. M. Dunoyer a soutenu et développé avec beaucoup de talent, cette doctrine de Storch et se l'est vraiment appropriée, par les beaux développements qu'il lui a donnés.

6. Progrès apportés dans les démonstrations des théories économiques. John-Stuart Mill; la formation de la valeur courante.

La science doit beaucoup, non seulement à ceux qui se sont proposé de la servir, même lorsqu'ils se sont trompés, mais encore, il faut le reconnaître, à ses adversaires déclarés, dont les critiques servent incessament à contrôler les formules et à montrer leur imperfection, à faire ressortir les défauts des expressions, l'insuffisance des démonstrations. A ce titre, elle doit beaucoup aux critiques de Sismondi, soit contre ce qu'il appelait l'excès de la production et les abus de l'industrialisme, soit même contre la liberté du travail; elle doit aussi beaucoup aux critiques qu'ont dirigées, après lui, dans le même sens, les divers écrivains qui ont proposé, soit une réorganisation de l'industrie, soit des modifications graves de son organisation actuelle dans le sens de l'autorité. Ces critiques ont forcé les économistes, un peu fourvoyés dans leurs analyses, à reporter leurs pensées vers la grande synthèse de l'organisation : elles leur ont appris qu'on ne pouvait pas impunément, comme ils l'avaient fait depuis les physiocrates, prendre sans examen l'ensemble des lois telles quelles qui constitue la propriété, et qu'il était nécessaire de remonter au principe même de l'appropriation des richesses, si l'on voulait édifier sur terrain solide.

La science a des obligations plus directes à M. Carey pour avoir démontré la convenance de laisser aux banques de circulation une entière liberté dans leurs émissions; pour avoir mis en saillie un grand nombre de phénomènes par lesquels se manifeste la loi des débouchés et pour avoir constaté nettement l'heureuse influence de la liberté politique et des fortes institutions locales sur la fécondité de la production. — Il serait injuste d'oublier aussi les admirables écrits dans lesquels Bastiat, insistant plus qu'on ne l'avait fait avant lui sur la distinction de l'utilité et de la valeur et sur les phénomènes auxquels donnent lieu soit les progrès des

inventions, soit la loi des débouchés sur l'échange, a prouvé, par des démonstrations nouvelles, la convenance absolue de laisser les échanges libres.

Nous devons mentionner aussi, entre les travaux économiques faits sur le continent : dans la théorie, des analyses heureuses par lesquelles Rossi a mis à la portée de tout le monde et rendu populaire en quelque sorte la doctrine de Ricardo; des vues très originales de M. Scialoja; le cours dans lequel M. Boccardo a réalisé la séparation souvent indiquée de la théorie et de la pratique économique; le traité dans lequel M. Ott a recherché comment on pourrait faire accorder l'état économique des sociétés avec la justice absolue; dans la pratique, les excellentes études de M. Hipp. Passy sur les divers systèmes de culture; les travaux hors ligne de M. Michel Chevalier sur divers problèmes d'application, sur les voies de communication notamment; les écrits élégants, lucides et originaux de M. de Lavergne sur l'économie rurale, et les savantes recherches de M. Wolowski sur le crédit hypothécaire et sur la législation industrielle.

L'œuvre d'ensemble la plus considérable est sans contredit celle de J.-St. Mill. L'auteur a relevé et exposé avec soin, dans son grand ouvrage, les résultats d'une multitude de travaux partiels faits par divers écrivains; entre autres, ceux de M. Senior sur le coût de production; ceux de M. Rae sur l'épargne; ceux de MM. Tooke et Fullarton sur la circulation monétaire; ceux de M. Wakefield sur la colonisation. Mais les plus importants de ces travaux sont ceux par lesquels M. J.-St. Mill, exposant à nouveau les doctrines de Ricardo avec une précision et une logique admirables, en a tiré des conclusions nouvelles et inattendues autant que fécondes. En outre, sur deux points au moins, il nous semble avoir positivement agrandi la science : il a, le premier, donné une description complète des phénomènes par lesquels était déterminée la valeur courante. Turgot avait pensé qu'entre les offres et les demandes des divers concurrents, la valeur s'établissait à un taux moyen; plus tard, on avait dit que la valeur était en raison directe de la demande et en raison inverse de l'offre; tandis que les prudents se bornaient à dire que la valeur croissait avec la demande et décroissait par l'augmentation de l'offre, sans dire comment. J.-St. Mill a très nettement établi que l'offre et la demande, étant nécessairement égales dans tout échange consenti, tous les phénomènes qui précédaient l'échange tendaient nécessairement à cette fin, à égaliser l'offre et la demande.

J.-St. Mill est aussi le premier, ce nous semble, qui se soit aperçu que l'échange n'était pas un phénomène primitif et nécessaire, mais seulement relatif à un certain mode d'appropriation, vérité importante de laquelle il résulte directement que la valeur n'est pas une propriété naturelle et nécessaire des objets désignés sous le nom commun de richesses. Voici en quels termes s'exprime à ce sujet J.-S. Mill :

« En considérant, dit-il, les deux grandes divisions de l'économie politique, la production et la distribution des richeses, la question de la valeur ne touche qu'à la dernière, et seulement autant que la distribution s'effectue par la concurrence et non en vertu des lois ou de la coutume. Les conditions et les lois de la production ne changeraient point, lors même que les arrangements sociaux ne seraient point fondés sur l'échange ou même ne l'admettraient pas. Même dans notre système industriel, où les emplois sont minutieusement divisés et où la rémunération de chacun des agents de la production dépend du prix du produit, l'échange n'est pas la loi fondamentale de la distribution des produits : comme les routes et les véhicules, qui sont des moyens de locomotion, ne sont point une condition intégrante des lois du mouvement. C'est une erreur, ce me semble, en pratique aussi bien qu'en logique, de confondre ces deux choses. On se trompe bien souvent en économie politique, lorsqu'on ne distingue pas les faits qui résultent de la nature des choses de ceux qui ressortent des arrangements sociaux, et les erreurs de ce genre ont deux inconvénients contraires : elles sont cause que les économistes classent des vérités relatives et temporaires au nombre des lois permanentes et universelles ; d'autre part, elles portent un grand nombre d'esprits à se tromper sur les lois éternelles de la production, à repousser, par exemple, celles desquelles résulte la nécessité de restreindre la population, par des considérations tirées de l'état actuel de la société, état dont il est permis à ceux qui en proposent un autre de ne pas tenir compte. »

7. On s'efforce de distinguer la science de l'art Des problèmes d'organisation sociale — Les deux systèmes types d'organisation. — Le droit et la morale sont étudiés dans leurs rapports avec l'économie politique.

Depuis J.-St. Mill, les progrès de la science économique ont été bien plus des progrès de perfectionnement dans la méthode que des progrès de découverte, si l'on en excepte la théorie de l'appropriation qui n'est, elle-même, qu'une sorte de synthèse, de conclusion générale de l'économie politique.

Aussi, devant la quantité énorme des questions abordées par l'économie politique, les meilleurs esprits avaient demandé depuis longtemps déjà la séparation de la science et de l'art pour éviter toute confusion. Ces conseils n'ont pas été généralement suivis; néanmoins, quelques économistes, MM. J.-G. Courcelle-Seneuil et Cherbuliez entre autres, ont adopté cette méthode dans la rédaction de leurs traités, et M. Charles Menger s'en est fait un des défenseurs les plus actifs.

De cette façon, l'économie politique se trouve nettement classée en tant que science comme une des branches de la science sociale, et dans les problèmes d'application elle tient la même place vis-à-vis des autres sciences qui ont pour objet l'étude de l'homme que celle qu'occupe par exemple, dans les problèmes de mécanique, la physique, à côté de la chimie et des mathématiques (V. MÉTHODE). Ce progrès, s'il était mieux compris, serait fécond en résultats, non seulement pour l'économiste qui fait des travaux purement scientifiques et pour l'homme d'État si hésitant en face de problèmes complexes, mais surtout — car c'est un perfectionnement de méthode — pour l'enseignement de la science.

M. J.-St. Mill avait démontré que la valeur est une conséquence de l'échange et que l'échange n'est pas un phénomène nécessaire dans une société. Il n'était pas entré cependant, après son lumineux exposé, dans l'analyse des différents systèmes ou modes d'organisation des sociétés. Au milieu des arrangements sociaux si nombreux que nous offrait l'histoire, entre les formules non moins nombreuses des réformateurs de tout ordre, on n'apercevait point nettement de théorie d'ensemble susceptible d'indiquer dans quelles limites était contenue l'action de l'État, que beaucoup d'économistes combattaient sur un grand nombre de points tout en la reconnaissant utile sur certains autres. Il restait à savoir si les principes d'après lesquels peuvent se faire les organisations sociales sont nombreux ou se réduisent à quelques-uns. En faisant rentrer tous les arrangements sociaux imaginés et imaginables dans une classification très simple, on évitait ainsi les discussions stériles, les longues controverses, on mettait en présence deux idées générales bien définies. C'est ce qu'a fait M. J.-G. Courcelle-Seneuil dans son *Traité d'Économie politique*. Pour arriver à la réduction à deux systèmes types d'appropriation, il faut considérer deux types idéaux : l'un est le système où, par hypothèse, l'homme est entièrement maitre de de tous ses actes; l'autre où l'homme délègue sa part de souveraineté à un mandataire chargé de réglementer sa vie. Le premier est le système idéal d'appropriation par la liberté, le second le système idéal d'appropriation par autorité. En réalité, ces deux systèmes ont presque toujours coexisté ensemble dans les sociétés, ayant l'un et l'autre une part plus ou moins grande dans l'organisation historique. Historiquement, l'appropriation par autorité semble avoir eu une plus grande place dans les sociétés primitives. Puis, peu à peu le système d'appropriation par la liberté a grandi, refoulé l'appropriation par autorité. La part d'importance de chacun d'eux a beaucoup varié; leur limite est mobile et se déplace tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, suivant des causes multiples. L'économie politique enseigne que la liberté est en principe plus avantageuse pour l'homme et la société, après avoir comparé dans une courte analyse les avantages et les inconvénients des deux systèmes (V. APPROPRIATION). Ce sont évidemment les idées qu'ont toujours défendues les économistes, mais la nouvelle formule donne une explication plus nette et déblaie le terrain de discussion.

Cette considération n'est pas à dédaigner, aujourd'hui que l'extension des droits politiques a amené tous les citoyens à s'occuper de la chose publique. La discussion touchant l'organisation des sociétés a donc pris une place de plus en plus grande à côté de la science. L'économie politique donne des solutions scientifiques auxquelles d'autres sciences et les arts qui en dépendent viennent apporter des corrections. Aussi a-t-on beaucoup étudié dans ces derniers temps les différentes branches de la science sociale, comme la morale, le droit, l'hygiène, etc. Parmi ces travaux il convient de citer le remarquable ouvrage de M. de Molinari, *la Morale économique*. L'auteur y détermine les rapports de la morale et de l'économie politique, étudie la cause des obstacles que rencontre l'application des théories économiques, et expose les conditions de « l'ordre nouveau ».

Ainsi, après un siècle, les économistes reviennent à la théorie générale des physiocrates, qui embrassait l'organisation entière des sociétés. Mais, cette fois, ce n'est plus avec des hypothèses, des généralisations précipitées et trop hâtives. Depuis plus d'un siècle chaque ouvrier s'est attaché à l'étude patiente et à l'observation de phénomènes particuliers, limitant son champ d'action afin d'avancer plus sûrement dans la voie de la vérité. Peu à peu, la science économique s'est constituée, ses lois mieux établies, simplifiées dans leurs énoncés et leurs démonstrations, ont établi nettement les limites de la science pure. C'est alors que l'on a été amené à rechercher les rapports qui existent entre les

différentes branches de la science sociale parce que l'on possédait un point de départ bien établi : l'économie politique.

Comme par le passé, les critiques ont servi les intérêts de la science. Ces critiques, du reste, ont été la plupart du temps habilement tirées des livres des économistes qui, au cours d'une théorie générale, ou entraînés dans une analyse compliquée, ont laissé tomber de leur plume des propositions incidentes peu précises et fort contestables. Ce sont ces erreurs ou ces oublis que des sophistes ont signalés aux économistes, et que les économistes ont réfutés au grand profit de la science. Cependant une critique bien vieille, mais qui emprunte un renouveau d'importance à la théorie célèbre dans laquelle elle s'est rajeunie, paraît s'être emparée de l'opinion publique : c'est celle qui consiste à protéger les *faibles* contre les forts. La théorie de la sélection naturelle — chose singulière — a été dans le principe suggérée à Darwin par la lecture du livre d'un économiste, l'*Essai sur la population*, de Malthus. Cette théorie de la protection des faibles est fort séduisante et bien faite pour conquérir les sympathies; toute une école s'est formée sous l'influence de ces idées. Sans abandonner absolument les principes de l'économie politique, elle tend à introduire dans les questions d'application l'intervention presque constante de l'État. En réalité, elle considère que les conclusions de la science sont des conclusions purement spéculatives. Cette école a suivi dans ses travaux une méthode qu'elle considère comme nouvelle et qu'elle a appelée méthode historique (V. Méthode).

Les conclusions de la science économique sont évidemment des conclusions spéculatives; l'art seul peut appliquer ces conclusions en apportant les modifications de détail nécessitées par le milieu, les temps, les mœurs des peuples. Mais si l'on peut introduire plus de sentiment dans l'appréciation des faits sociaux, on ne saurait supprimer l'effet des lois naturelles. L'économie politique enseigne que certaines lois restrictives, comme les lois de la population et de la rente, ne sont point fatales, mais elle démontre aussi dans quelles conditions elles se manifestent. Les nier, éviter de les reconnaître, n'est pas le meilleur moyen d'atténuer ou d'empêcher leurs fâcheux effets.

Les questions d'application seules devraient diviser les économistes, qui, suivant leur tempérament ou leurs études spéciales, pourraient différer sur les détails sur *le plus ou le moins*, surtout à notre époque où la science économique est définitivement constituée, tout au moins dans ses grandes lignes. Il suffit de lire attentivement J.-St. Mill, un orthodoxe cependant, pour s'apercevoir de la méthode qu'il suit lorsqu'il traite les questions d'application. En définitive, les solutions données à ces problèmes doivent *tendre* vers l'application de l'appropriation par la liberté, en tenant compte des exceptions à apporter au principe.

La méthode qui consiste à partir de l'idée de l'intervention de l'État est le contraire de l'économie politique. Elle peut s'appuyer sur des faits passagers, devenir populaire; elle n'est au fond que le nouvelle incarnation de la théorie socialiste. Et ce n'est pas avec de telles théories que les *faibles* éviteront d'être vaincus par les *forts* (V. Socialisme).

Ces questions de théorie et d'application en économie politique ont été traitées depuis quelques années dans un grand nombre d'ouvrages dont les plus remarquables, outre ceux déjà cités, sont en France dus à MM. H. Baudrillart (*Histoire du luxe en France*, etc.); Block (*Traité théorique et pratique de la statistique*); P. Leroy-Beaulieu (*Essai sur la Répartition des Richesses. — Traité de la science des finances. — L'État Moderne*, etc.); E. Levasseur (*Histoire des classes ouvrières; De la population*, etc.); Léon Say (*Solutions démocratiques des impôts*).

ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA RÉVOLUTION. — On ne saurait se proposer d'enfermer dans le cadre étroit d'un article de dictionnaire toute l'histoire économique de la Révolution française, depuis la réunion des états généraux jusqu'au 18 Brumaire, depuis le 5 mai 1789 jusqu'à la fin de l'an VIII. Il faut se contenter d'en marquer les lignes essentielles, d'établir qu'on peut légitimement envisager, de ce point de vue particulier, l'histoire de la Révolution, qu'en un mot il y a une histoire économique de la Révolution française, encore qu'on l'ait nié et que cette histoire ne soit pas toujours claire, ni logique, ni originale. Il faut essayer d'établir que la Révolution eut en matière économique plusieurs doctrines contradictoires, plutôt qu'elle ne manqua d'une doctrine et que si elle ne fut point, dans beaucoup de cas, conséquente avec les principes, ce n'est pas faute de les avoir connus.

On la verra tantôt proclamer certaines lois naturelles, tantôt en violer certaines autres, parfois peut-être violer les mêmes lois naturelles dont elle proclame l'évidence. On y verra des vérités, aperçues trop confusément, devenir, par une fausse application, des erreurs dangereuses; des erreurs manifestes prendre, dans des esprits mal faits, des apparences de vérité; d'autres erreurs enfin, quoique tenues pour telles, s'imposer comme des expédients.

Nous avons parlé des principes : on les verra souvent aux prises avec les circonstances, avec de prétendues nécessités ou une prétendue fatalité. Souvent les intentions vaudront mieux que les institutions; les exposés de motifs mieux que les lois; les hommes mieux que les œuvres. De là, dans cette histoire économique de la Révolution, deux parts; de là, en réalité, deux histoires économiques de la Révolution française : l'histoire de la théorie et celle de la pratique. Il n'y a pas qu'à admirer dans l'une; il n'y a pas qu'à critiquer dans l'autre. La Révolution n'a été ni toute-puissante, ni impuissante, ni absurde, ni infaillible. Ce n'est pas un phénomène physique qui se doit accepter tout d'un bloc. C'est un mouvement politique et social, une chose humaine, mêlée de mauvais et de bon. On ne peut l'étudier, la comprendre, la juger qu'en la décomposant.

Nous voudrions, tout au moins, indiquer les différents aspects sous lesquels, selon nous, elle doit être considérée.

THÉORIES ÉCONOMIQUES DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE. — *L'esprit public et la science économique, lors de la réunion des états généraux. — Les cahiers, les brochures, les premiers plans de réforme. — Les physiocrates et la Constituante. — Les philosophes encyclopédistes et la Convention. — Idées générales de la Révolution sur le régime des personnes, sur les étrangers, sur les femmes. — Sur la propriété. — Sur les contributions. — Sur les finances. — Sur la monnaie et le papier-monnaie. — Sur le commerce. — Sur les colonies. — Sur l'agriculture. — Sur l'économie politique. Les doctrines officielles. L'exposé d'Eschassériaux.*

LÉGISLATION ÉCONOMIQUE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE. — *Abolition des droits féodaux. — Biens communaux, biens du clergé, des condamnés, des émigrés, des étrangers, des rebelles de Vendée. — Régime nouveau de la propriété: formes et étendue de la jouissance. — Bois et forêts. — Mines. — Salines. — Régime hypothécaire. — Expropriation. — Formes et formalités de transmission. — Successions. — Droits de vente et d'enregistrement. — Abolition des anciens impôts. — Substitution d'un mot nouveau et d'une répartition nouvelle. — Les contributions. — Contribution foncière, mobilière, personnelle. — Patentes. — Contributions indirectes; taxes de consommation. — Contributions exceptionnelles. — Contributions patriotiques sur les célibataires, sur le luxe,* etc. — *Emprunts, finances, budgets. — Crédit public, dette publique, Trésorerie, comptabilité. — Liquidation des anciennes dettes. — Rentes, liste civile, offices, pensions,* etc. — *Le Grand-Livre de la Dette publique. — Assignats et papier-monnaie. — Agiotage, agioteurs, banque, bourse, matières d'or et d'argent. — Douanes et droits d'entrée. — Commerce, industrie, manufactures. — Suppression des maîtrises. — Encouragements, restrictions et entraves. — Transports et communications. — Accaparement et accapareurs. — Denrées. — Marchés. — Lois d'exception. — Monopoles d'État. — Magasins nationaux. — Subsistances. — Maximum. — Carême civique. — Agriculture. — Régime de la propriété et de l'exploitation agricoles. — Déclaration des récoltes. — Obligation de vendre les blés et fourrages. — Réquisitions des hommes, des chevaux, des voitures. — Routes. — Assistance. — Hospices et hôpitaux. — Indigents. — Monts-de-piété. — Secours. Exploitation de la Révolution : défenseurs de la patrie; électeurs, employés, fonctionnaires; vainqueurs de la Bastille. — Jeux de Bourse et jeux de hasard. — Maisons de jeu. — Loteries. — Tontines,* etc.

Il n'est pas sûr que cette énumération soit complète, mais il est sûr qu'une histoire économique de la Révolution ne le sera pas, si quelqu'un de ces points est omis. La vie économique d'une nation, en temps normal, est le produit d'une multitude d'actions directes ou réflexes : à plus forte raison, s'il s'agit d'un temps de bouleversement et de transformation; les fonctions se confondent et s'embrouillent, ou s'accomplissent mal, ou ne s'accomplissent plus : les organes agissent l'un au lieu de l'autre, ou l'un trop près de l'autre, avec de perpétuels frottements; on ne sait pas bien quelle cause produit tel ou tel effet, et la complexité de la vie économique s'en accroît davantage encore. La tâche de l'historien est de la suivre le plus avant possible dans cette complexité, de l'y serrer le plus possible, d'y mettre de l'ordre, sans la réduire à trop peu de catégories trop arbitraires et trop simples. La nôtre sera remplie quand nous aurons montré comment les faits se groupent et comment leur ensemble donne la direction générale suivie par la Révolution en matière économique.

THÉORIES ÉCONOMIQUES DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE. — Peut-on dire que l'esprit public fût ému des questions économiques, qu'il y eût une opinion sur ces questions et que ces questions même s'imposassent comme des questions au moment où furent convoqués les états généraux de 1789? Si elles avaient ému le public, déterminé un courant d'opinion, soulevé des discussions, c'était par leur côté pratique plus que par leur côté théorique. Le bruit des livres de la « secte » n'avait pas retenti au delà d'un certain rayon. Les premiers des physiocrates, entre autres Quesnay et Mercier de la Rivière, s'étaient, de leur propre volonté, condamnés à ne pas être lus, à cause de l'obscurité presque hermétique de leur langage. Pour en affronter les énigmes, il fallait être, comme les uns, excité par la passion du bien ou, comme

les autres, entraîné par la mode. Mais tout ce qu'on peut faire avec des livres, c'est de fonder une école : on ne fait pas une révolution.

Heureusement pour l'économie politique, elle s'incarna, en quelque sorte, dans Turgot et, grâce à lui, prit la forme positive d'un programme de gouvernement. Turgot donne corps, d'une part, aux spéculations abstraites de ceux qui s'étaient contentés d'émettre des maximes et, d'autre part, aux vagues aspirations de ceux qui, sachant bien de quels maux ils souffrirent, ne savaient comment on les pourrait guérir. Son ministère fut court et ses tentatives contrariées. Lui tombé, l'intérêt privé et la brigue ressuscitèrent les maîtrises et les corporations. Mais Turgot n'en avait pas moins démontré le mouvement en marchant et prouvé, en l'abolissant pour un temps, que l'ancien ordre de choses pouvait être définitivement aboli. C'était assez pour mettre en pleine lumière le côté positif et pratique de l'économie politique, ce que la science comportait d'art. Dès lors, elle cessa d'être simplement un sujet à dissertations. Les intérêts privés, lésés par les innovations ou par la réaction qui les suivit, attaquèrent ses axiomes ou lui demandèrent des arguments ; des deux façons, l'esprit public s'émut pour elle. Elle eut la rare fortune d'agréger et de cristalliser les atomes flottants, les idées éparses, les commencements et les apparences d'idées, tous les rêves de liberté. Elle les cristallisa, sans en éliminer toujours les éléments impurs. On s'en servit plus qu'on ne la servit ; on l'invoqua plus qu'on ne l'apprit. De l'ésotérisme de ses origines, du soin jaloux avec lequel on la traduisait en formules aux jours de l'initiation dans le petit entresol de Versailles, elle garda on ne sait quoi de sec, d'algébrique, on ne sait quoi d'inaccessible et de sacré. La Constituante, la Convention même, la confessèrent et lui rendirent hommage ; mais la Constituante l'adora de très loin, et la Convention l'adora, en blasphémant à tout propos contre elle.

Tant que les premières réformes ne furent pas réalisées, la pratique et l'art dominèrent : il n'y eut de place ni pour la théorie ni pour la fantaisie. Les assemblées provinciales de 1787 firent de bonne besogne, sans prosopopées et sans citations. Durant les deux années qui précédèrent la réunion des états généraux, l'esprit public, bien que surexcité et avide de changements, ne se perdit pas dans les chimères. Qu'on parcoure seulement les titres des brochures qui parurent alors, et dont la foule est innombrable. Ce sont : les *Vœux d'un citoyen*, par M. de Sèze, la *Lettre du Tiers État à M. Necker*, les *Réflexions d'un ouvrier sur le renchérissement du pain*, les *Observations d'un laboureur contre les abus de la dîme en nature*, les *Réflexions d'un citoyen négociant*, un *Mémoire sur la contribution des trois ordres aux charges publiques*, l'*Examen impartial des droits du clergé, de la noblesse et du tiers*, etc. On ne manque guère pourtant de s'appuyer sur les économistes. On lit dans une *Consultation sur les privilèges, adressée à MM. de la Société patriotique du Palais-Royal*, ces deux lignes, qui sont vraies : « Les privilèges attaqués et presque flétris par la secte des économistes, ont été réhabilités par une secte plus puissante, la Ligue des intéressés. » Mais, immédiatement après, viennent ces deux autres lignes : « Un petit conquérant est pendu sous le nom de voleur ; une armée de conquérants est célébrée par le peuple qu'elle dépouille. »

Voilà ce qu'on fait dire, ou à peu près, aux économistes, qu'on appelle encore la secte et qu'on prend à témoin comme des oracles. C'est bien la Révolution qui va s'ouvrir ; elle revêt déjà son principal caractère historique ; elle mêle étrangement déjà le juste et l'injuste, le bon et le mauvais. Elle est déjà violente et grandiloquente. Mais ce ne sont là que des écarts d'expression, des erreurs de forme ; on va voir, malheureusement, que les erreurs de fond ne sont pas, dès cette cette date même, tout à fait absentes, qu'il y a plus d'une hérésie dans le catéchisme économique de la Révolution.

Prenons quelques exemples au hasard. Un projet de cahier pour le tiers état porte que « tous les biens, sans distinction de propriétaires, devront être soumis à l'impôt ». Il supprime la taille, la gabelle, les corvées, et ne conserve la loterie que « parce que les autres souverains ne s'accordent pas à la détruire ». Mais il demande également que les dettes de l'État soient éteintes par la création de deux milliards de papier-monnaie. L'auteur anonyme de *l'An 1789 ou la Vérité au pied du trône* proclame imprescriptible le droit de la nation à consentir l'impôt, mais il croit que l'octroi d'une charte suffira à combler le déficit ; que, dès que la monarchie sera devenue constitutionnelle, dès qu'on aura « le roi patriarche », le cœur du Français sera satisfait et « des fleuves d'or tomberont aux pieds de Sa Majesté ». Il veut que des comptes soient rendus annuellement ou périodiquement aux états généraux et aux états provinciaux, qu'il soit créé une caisse nationale, etc., mais il veut aussi que le prix du pain ne varie pas pour les pauvres, il appelle les hospices « l'opulence pétrifiée », il affirme que « les riches n'existent qu'aux dépens du pauvre », et il conclut : « C'est au gouvernement de pourvoir. »

Sommes-nous en 1789 ou bien en 1793 ? On ne le sait plus, quand on lit dans une *Observation essentielle sur l'approvisionnement des villes et marchés* que, « pour déconcerter les indignes manœuvres des compagnies des monopoleurs », il faut dresser le tableau des récoltes, forcer les fermiers à les vendre, recourir à diverses mesures de ce genre. Nous venons de toucher ici à ce que 1793 a de plus despotique et de plus blessant et, dans *la Vérité au pied du trône*, on a senti percer une pointe de socialisme à la fois envieux et humanitaire, avec un ressouvenir de sensibilité à la Jean-Jacques. La Révolution, en effet, est double et formée d'un contraste, mais ce n'est pas telle ou telle année qui, pour l'histoire économique, peut fournir la ligne de démarcation. Il y a du 1793 dans 1789 et il reste du 1789 dans 1793. Bien entendu, il ne s'agit, pour le moment, que des théories.

L'influence des « philosophes » domine dans un certain nombre de cas; celle des « économistes » l'emporte dans d'autres. L'influence des « économistes » a eu plus de force dans la Constituante, celle des « philosophes » plus de prise sur la Convention. Mais ce partage n'a rien d'absolu; cette préférence, rien d'exclusif ni de décisif. La Constituante écoutait Dupont de Nemours et copiait Rousseau; la Convention avait une manière à elle d'interpréter les économistes et de traduire les philosophes, mais elle se vantait volontiers de s'inspirer de leurs écrits. Au vrai, les constituants et les conventionnels n'avaient retenu de ces écrits que des propositions incertaines, qui se déformaient encore en passant par leur cerveau, hanté de visions, et par leur bouche, amie des phrases sonores. Nous avons dit que la Révolution n'était pas un phénomène physique et qu'on ne pouvait pas l'étudier comme un tout indivisible, qu'elle était double et faite de contradictions; que 1793 s'y opposait à 1789; que les circonstances s'y opposaient aux principes; que les décrets donnaient des démentis aux professions de foi, que la théorie, en un mot, jurait avec l'application qu'on en faisait. C'est, à ne rien oublier et à bien réfléchir, cette dernière contradiction qui est la plus intime, la plus constante, la plus fondamentale : 1793 est, au point de vue politique, l'antithèse de 1789; au point de vue économique, ce n'est que sa continuation, son développement, son grossissement. C'est l'épanouissement en une fleur vénéneuse d'une sève viciée dès la racine. Dès 1789, dès l'ouverture des états généraux, avant cette ouverture même, on peut trouver les germes des pires erreurs de la Révolution : on trouve, dès 1789, les assignats et le *maximum*. Mais, en retour, jusqu'en 1793 et plus bas dans la décadence, en pleine banqueroute, en pleine Terreur, quelques gouttes d'un suc resté sain empêcheront la plante de pourrir.

La Révolution, en cette extrémité, se décrétera trop souvent la guillotine ou la misère, mais les considérants de ses décrets prêcheront et chanteront invariablement la liberté.

Durant toute la Terreur, il ne sera question que du respect des personnes; on lira à la Convention les adresses les plus touchantes, signées de plusieurs milliers de citoyens. De même pour ce qui concerne les étrangers. Tandis qu'on révélera solennellement au monde la fraternité, non pas seulement des peuples, mais des êtres, on saisira leurs biens, on les emprisonnera. La Révolution entourera de garanties la vie et la santé de la femme, et elle fera périr des femmes, par centaines, sur l'échafaud. Elle opérera dans ses lois l'accouplement le plus monstrueux, le plus inconscient, le mieux intentionné de « sensibilité » et de barbarie : elle statuera qu'on ne peut « guillotiner une femme enceinte ».

De même encore, pour la propriété. Le 17 mars 1793, Barrère monte à la tribune : « Un objet d'inquiétude pour les départements, dit-il, ce sont les déclamations qu'on s'est permises contre les propriétés. Il faut que vous fassiez une déclaration franche et solennelle qui dissipe toutes les alarmes. Si je ne croyais insensés les hommes qui, sans savoir ce qu'ils disent, parlent de loi agraire, je parlerais d'une mesure. Ce serait de porter une peine capitale contre ces hommes qui prêchent une loi subversive de tout ordre social. Je propose... » L'Assemblée tout entière : « La peine de mort! » Et la peine de mort est votée contre quiconque voudra parler de loi agraire, manquant ainsi de respect à la propriété. Notez que cette Assemblée a fait toute une législation exceptionnelle sur les biens du clergé, sur ceux des émigrés sur ceux des condamnés, sur ceux des étrangers, sur ceux des « rebelles » de Vendée. Nous ne discutons pas les motifs, nous relevons la contradiction.

Cette contradiction existe aussi, à des degrés divers, en ce qui touche les contributions, les finances, la monnaie, le commerce, les colonies, l'agriculture, c'est-à-dire l'ensemble des matières économiques. Il serait trop long de l'établir par le détail. Mais un conventionnel, Eschassériaux l'aîné, a résumé, dans un exposé officieux et presque officiel, la doctrine révolutionnaire, ramenée à des sources moins troubles et corrigées d'après les dures leçons de l'expérience. Cet exposé

fut fait les 4 et 5 nivôse an II (24 et 25 décembre 1794). Eschassériaux y revendique énergiquement la liberté; la liberté en tout, la liberté pour tous. Il faut, pour que la France soit grande, que le commerce soit prospère : « Une nation, dans l'Europe commerçante, qui négligerait son commerce, descendrait bientôt de son rang politique. » Il faut, pour que le commerce soit riche, que l'industrie soit libre. Il faut, pour que l'industrie soit heureuse, que l'agriculture soit libre. Eschassériaux a très bien vu que toutes les branches de l'activité économique tiennent entre elles par un lien étroit, que tout choc y est accompagné de coïncidences et de répercussions : « Il est un principe que l'on ne peut trop retracer; les manufactures et le commerce les plus florissants appartiendront toujours à la nation qui aura l'agriculture la plus plus florissante. » Il faut que le luxe même soit libre, car il est l'aliment et l'aiguillon du commerce : « Dans un état social peu avancé, la pauvreté d'une nation serait peut-être un des meilleurs garants de son indépendance; mais, à cette époque, la pauvreté ne serait plus un rempart que contre la liberté. »

Ainsi, la liberté est l'axe autour duquel tourne, théoriquement, l'économie politique de la Révolution; théoriquement, tout en part et tout y revient. Les maux qu'on doit souffrir, lorsqu'on la viole, on ne les ignore pas, on ne les ignore plus, en nivôse an III : « Des manufactures à demi ruinées, des ateliers déserts, les matières premières manquant au travail de l'ouvrier; nos exploitations nationales partout ralenties, nous forçant de verser des capitaux immenses chez l'étranger pour acheter nos besoins divers; les canaux de la circulation obstrués, une administration contre nature, dirigeant tout... C'est à la liberté qu'il faut revenir et à la nature, il faut rendre la liberté et, avec elle et par elle, rendre l'ordre à la nature. Ainsi que la glorification de l'ordre naturel et des lois naturelles sort de la rupture même de cet ordre, de la transgression même de ces lois : Pour arriver à la liberté, il a fallu donner à la Révolution une espèce de dictature sur les règles ordinaires, mais nous si nous voulons parvenir promptement à la prospérité nationale, il faut retourner aux principes : la société, comme la nature, ne marche que par les lois constantes : tout est désordre quand on en rompt le cours; en fait de commerce surtout, chaque infraction d'un principe est marquée par un embarras ou une détresse. Il faut donc rendre au commerce sa liberté, ses éléments, ses encouragements, ses lumières, et telles sont nos espérances que, pour la voir prospérer bientôt, nous avons plus d'entraves à briser que de lois à faire. »

La Révolution aboutit, par un chemin bordé d'ornières, et en y trébuchant souvent, à une sorte de physiocratie transcendante.

« Un système d'économie est bon, poursuit Eschassériaux, lorsque l'agriculteur, le fabricant et le commerçant jouissent de la pleine liberté, de leur propriété, de leurs productions et de leur industrie. Un système d'économie est bon, quand le commerce, les ateliers, les campagnes travaillent à l'envi pour les besoins naturels de la société; lorsque l'art des manufactures s'attache particulièrement à enrichir les matières et productions du sol; lorsque l'industrie, en créant les ouvrages que le luxe, le besoin ou la curiosité des étrangers préfèrent, rend les autres nations tributaires du génie national. Un système d'économie est bon quand une marine nombreuse, des exportations heureusement combinées versent chez l'étranger le superflu de nos productions territoriales et appellent en échange de riches et nombreux retours, quand des lois sages provoquent pour la nation, par la concurrence des étrangers, le meilleur prix possible dans les achats et dans les ventes.

« Un système d'économie est bon quand des lois et une administration monétaire claires et précises dirigent les finances; quand la valeur du signe marche en proportion, autant qu'il est possible, avec la valeur des denrées et des productions de l'art; quand l'agiotage et l'usure sont bannis des affaires; quand le gouvernement encourage et propage tous les genres d'industrie sans se mêler d'en faire aucune; quand de bonnes lois politiques, des douanes modérées, la facilité des échanges, appellent le commerce et les arts étrangers sur notre territoire.

« Enfin, un système d'économie est bon quand le peuple est entouré de tous les objets et moyens d'une subsistance abondante; c'est alors que le philosophe regarde avec une âme attendrie une société qui sait ainsi se gouverner et se rendre heureuse. »

Ce sont ces mêmes principes auxquels on a senti la nécessité de retourner qui inspirent encore et animent la déclaration du 23 germinal an III (12 avril 1795), déclaration qui devait être « lue aux enfants des écoles primaires, chaque décade, affichée aux administrations de départements et districts, municipalités, sections de Paris, armées de terre et mer ». Ces principes, la Révolution les confesse; elle ne les a jamais reniés, mais elle a été contrainte de s'en dégager par la « force des circonstances ». Sans doute, sa doctrine ou plutôt ses doc-

trines ont été trop vacillantes et mal assises; elle n'a pas nettement distingué la vérité et les erreurs. Mais c'est ici que commence le rôle de la « fatalité » qui fait que des erreurs, connues pour des erreurs, sont acceptées comme des expédients. C'est ici qu'apparaît la contradiction flagrante entre la théorie et la pratique et que finit la première partie, la partie théorique de l'histoire économique de la Révolution.

Législation économique de la Révolution française. — Pour la seconde partie de cette histoire, nous ne pouvons que l'esquisser à grands traits. Elle a été faite si souvent (quoique dans des ouvrages généraux et jamais à part) que nous n'aurons rien à apprendre à personne. On doit se contenter d'éveiller et d'aider la mémoire en isolant du reste de l'œuvre révolutionnaire l'œuvre législative de la Révolution dans le domaine économique, en en faisant ressortir les points saillants, en en montrant, pour ainsi dire, les nœuds, les articulations. A cela, des paragraphes, des têtes de chapitre suffiront; le sommaire seul suffirait. Tout au plus, conviendrait-il de l'accompagner d'un commentaire critique, pour redresser, là où elles sont sans fondement, les opinions universellement reçues. Encore s'agit-il moins des opinions que des faits. Il s'agit de dresser le tableau synoptique des actes de la Révolution et d'en faire comprendre, par des signes en quelque sorte typographiques, l'enchevêtrement et le développement.

Sous l'influence de quelle force, extérieure ou interne, fatalité ou volonté, ces actes se sont-ils enchaînés et ce développement s'est-il accompli, nous le dirons par la suite, s'il y a lieu. On a vu que l'amour de la liberté, amour sincère bien qu'aveugle et parfois déraisonnable dans ses voies, fait l'unité logique des théories de la Révolution, en dépit des incertitudes et des contradictions qui les déparent. La législation économique de la Révolution française a aussi sa logique, en dépit des contradictions qu'on pourra relever entre ses moyens qui sont la réglementation à outrance, les réquisitions, quelque chose de pire que le socialisme d'État, le jacobinisme d'État et son but, qui est toujours la liberté.

Cette logique est hésitante, flottante, intermittente. Pour en sentir les défaillances et, malgré tout, la continuité, il n'y a qu'à se souvenir de ce qu'a fait la Révolution et à réfléchir sur ce qu'elle a voulu faire. Elle a voulu affranchir les personnes et exalter la personne, l'individu, en lui donnant la plénitude de son pouvoir et de sa valeur. Elle a voulu accroître la vie des personnes individuelles, vraiment vivantes, de la matière avant elle stérilisée pour prêter une vie factice à des personnes collectives, seulement morales. Dans cette pensée, elle a aboli les droits féodaux, partagé les biens communaux, saisi, vendu, fractionné les biens du clergé. Elle n'a pas pris pour l'État, par la nationalisation de ces biens, la masse de la propriété; elle l'a cassée en morceaux comme, par la suppression des ordres et des corporations, elle avait cassé en morceaux la société même.

Plus d'ordres, plus de privilèges. Plus de privilèges personnels, plus de privilèges réels. Les hommes égaux, les choses égales. Plus de terres qui confèrent la suzeraineté, la juridiction ou simplement l'immunité des charges. La terre devient une marchandise. On la vend, on l'achète, en des formes, avec des garanties prescrites. Elle est une richesse. On en jouit dans des formes, sous des conditions prescrites. De même que nulle terre ne confère d'immunité, nulle n'est grevée de servitudes particulières. La Révolution veut donner à la terre comme à la personne la plénitude de son pouvoir et de sa valeur, mais elle les borne l'une et l'autre à la production et retranche de la propriété la suzeraineté et la juridiction.

Ainsi qu'elle a vivifié la personne, elle vivifie la terre, en détruisant les biens de mainmorte, et elle la mobilise, elle la jette dans la circulation, en introduisant le régime hypothécaire. Les formes dont elle entoure la transmission de la propriété sont moins des restrictions ou des empiètements que des garanties : pour la transmission par des ventes ou par des échanges, les droits que prélève le fisc peuvent passer justement pour le prix de ces garanties : tout se réduit à garder la mesure. Les formes exigées pour l'expropriation tournent, non au détriment de la propriété privée, mais bien en sa faveur : elles défendent sa liberté contre le caprice de l'État. Pour les successions, elle les règle et les taxe, mais elle les assure, elle introduit le principe de l'égalité dans les partages et ne restreint qu'en une assez faible proportion le droit de disposer des biens par testament. Elle libère la propriété, par décret, de la *féodalité dominante;* par rachat, de la *féodalité contractante*.

A l'axiome d'autrefois, « nulle terre sans seigneur » elle substitua ce nouvel axiome : « Nulle terre sans revenu. Nul revenu sans impôt. » A cet égard, elle a, dès son début, des notions précises. Elle repousse la proposition que « le souverain est copropriétaire de tout » et que l'impôt, quel qu'il soit et sur quoi qu'il porte, aide, vingtième, taille

ou capitation, représente sa part de propriété. Les contributions doivent fournir aux besoins de l'État un aliment. Ces besoins sont variables, d'où la variabilité de l'impôt. « Les propriétaires, en se formant en société, ont pris l'engagement de subvenir à ces besoins sans se démettre de leur propriété », d'où la nécessité du consentement à l'impôt. La société est constituée politiquement par les représentants du peuple, d'où le droit des représentants du peuple à fixer l'impôt et à le consentir.

La Révolution ne rompt pas, sur ce point, avec la tradition; au contraire, elle l'affirme et la continue. Sur ce point, les premiers états généraux et les derniers, ceux du XIVe siècle et ceux du XVIIIe, ont une seule et même pensée, un seul et même souci. Le XVIIIe siècle n'y a guère ajouté qu'une note plus chaude et plus émue. C'est lui qui a posé, comme règle, « le rapport des contributions avec la liberté individuelle, avec le bonheur et la tranquillité des citoyens ». Mais les vieux états généraux, qui n'inventèrent pas le mot, n'ont jamais oublié la chose. La Révolution a inventé le mot; elle a inventé beaucoup de mots et changé beaucoup d'étiquettes. Au lieu du mot *impôt*, qui marque une origine despotique, elle a mis le mot *contribution* qui implique le don volontaire, le libre consentement. Plus tard, elle poursuivra la royauté, l'exilera, la décapitera jusque dans le mot *régie*. Elle tombera dans le travers, dans la manie de débaptiser et dans d'autres, plus dangereuses et plus funestes. Elle n'hésitera pas à établir, par une foule de lois d'exception, une foule de « contributions » exceptionnelles. Elle frappera ou songera à frapper les célibataires, les riches, toujours les riches. Elle connaîtra toutes les finesses, toutes les souplesses, toute l'élasticité, fertile en ressources, des taxes de consommation. Elle maintiendra dans ses « contributions » tous les ordres de l'impôt; elle aura la contribution foncière et la contribution mobilière, la cote personnelle, les patentes. En 1790, elle avoue « qu'on ne diminue pas la masse des contributions publiques », mais elle fait valoir « que, du moins on ne l'augmente pas » et que « la meilleure répartition de l'impôt en diminue les charges ».

Ce que la Révolution a voulu, en matière d'impôts, ce qu'elle a voulu constamment, La Rochefoucauld l'avait dit dès le mois de septembre 1790. Elle ne s'en est pas tenue à l'impôt unique sur la terre, selon le système physiocratique, le jugeant « bon dans un pays neuf, inapplicable dans un pays qui a une histoire fiscale ». La contribution foncière ne sera pas unique, mais devra être la principale; elle sera « répartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés ». A côté d'elle subsisteront ou s'établiront : une contribution sur les facultés, « ayant pour base la qualité de citoyen actif et le prix du loyer des maisons », des droits sur les actes, les mutations et le timbre, « qui seront mieux réglés; » des droits sur les besoins et les entrées des villes, « dont le régime sera plus doux »; un droit, aux frontières, sur les importations et les exportations « de la manière la moins désavantageuse au commerce », etc. Les droits de toute nature sont conservés, chaque type de contribution persiste, mais non plus comme jadis, arbitraire, vexatoire, éparpillé sur une multitude d'objets, perçu par une multitude d'agents, en une multitude de lieux. Ce n'est pas seulement la répartition de l'impôt qui est meilleure, c'est sa perception; et la perception d'un impôt est, en fait, après sa quotité, ce qui le rend, pour la masse qui n'en démonte pas le mécanisme, supportable ou insupportable.

Dans la seconde période, la Révolution a établi des privilèges et créé, en matière d'impôts, une inégalité à l'envers. Elle a admis ou pensé sérieusement à admettre un système de contributions ou injuste ou bizarre, souvent injuste et bizarre à la fois, un impôt sur les riches, une taxe sur les célibataires. Aux « riches » elle a demandé une telle part de leurs revenus qu'on eût dit qu'elle les punissait de leur fortune et qu'ils ne jouissaient du surplus que par sa tolérance. Mais il convient de dire aussi que des circonstances exceptionnelles lui commandaient impérieusement de trouver des ressources exceptionnelles et que là, comme ailleurs, l'abus ne fut pas durable et ne survécut point aux circonstances. Il ne resta du système des contributions inventé, ou plutôt épuré et corrigé par la Révolution, que ce qui ne rompait pas trop violemment l'équilibre naturel des besoins et des facultés et, tout compte fait, quand la crise fut passée, il y avait encore plusieurs sortes d'impôts, directs et indirects, mais la Révolution avait mis plus d'équité dans leur répartition, plus d'ordre dans leur perception, plus de clarté dans leur emploi. On voyait mieux, en payant, pourquoi l'on payait et le sacrifice paraissait moins lourd tant qu'on pouvait le comparer au service et que la fantaisie ne le réglait pas, n'en disposait pas arbitrairement.

Nous ne pouvons que toucher quelques-uns des points sur lesquels, comme nous l'avons dit, devrait porter une histoire à peu près complète de la législation économique de la Révolution. Plus exactement, nous ne

pouvons que tracer les grandes lignes qui relient entre eux ces différents points. Exposer la lettre de la législation révolutionnaire dans le domaine économique est affaire aux ouvrages spéciaux : il ne nous appartient que d'en indiquer l'esprit. Ce qu'on s'est proposé de faire ici, c'est une sorte d'abrégé philosophique et, par certains côtés, une psychologie de la Révolution. Précisément parce que les intentions y ont été dans un très grand nombre de cas en contradiction avec les actes, ce sont les intentions surtout qu'il est bon de mettre en lumière; les actes, on les connaît assez. De même que le souci de l'équité (sauf aux moments de souffrance aiguë où la misère et la rage aveuglaient) dominait le nouveau système d'impôts, en était l'âme, de même le souci d'une probité sévère dominait la gestion des finances, bien que la contradiction n'en fût pas bannie plus que du reste, et que la rigidité des principes n'ait, en fait, nullement empêché les gaspillages dans les payements et les dépenses, les exactions et l'intimidation dans les emprunts. Mais la Révolution condamnait implacablement elle-même ce qu'elle-même faisait imperturbablement. Dans le dualisme dont elle est faite, il semble qu'un des êtres qu'elle contient regarde l'autre agir, le juge de très haut et le laisse agir, vaincu par la nécessité.

Où la contradiction des intentions et des actes s'est peut-être le moins accusée, c'est dans l'organisation, dans la régularisation de la Dette publique. Le souci d'une probité d'État inattaquable y est visible, y prime tout, y dirige tout. On s'en inspire pour la liquidation des anciennes dettes, rentes, liste civile, offices, pensions, etc. On s'en inspire, avec Lebrun, pour fonder ou restaurer la trésorerie, avec Cambon, pour dresser le Grand-Livre de la Dette publique. Au fond des pires violences, des dépossessions, des confiscations, tranchons le mot, des vols d'État, perce et se traduit par des formes ce perpétuel souci de la probité d'État. On n'hésite pas à prendre les biens des émigrés, mais on promet de désintéresser leurs créanciers. C'est ce qu'on pourrait appeler l'hypocrisie de la Révolution, si ces excellentes intentions n'avaient pas été sincères et si, accomplie par des hommes, dans un temps de passion exaspérée jusqu'à la folie et jusqu'au crime, elle eût pu et dû être exempte de tout entraînement et de toute inconséquence.

Le plus détestable souvenir qu'ait laissé la Révolution est celui de la banqueroute; on l'a maudite pour ses assignats presque autant que pour ses échafauds. Mais si, sur ce chef comme sur les autres, on ne saurait plaider l'excuse totale, on peut plaider les circonstances atténuantes et l'on doit, en tous cas, faire un partage des responsabilités. A l'origine, il s'agissait de faire face à un arriéré considérable. Il était impossible de liquider cet arriéré, immédiatement, en espèces. Comment faire sortir de terre le milliard et demi qui était nécessaire? Il n'y avait pas d'autre alternative que de rayer, que d'annuler du premier coup la dette, ou de gagner du temps. Demandant du temps, il fallait bien donner un gage.

Au début, ce gage fut réel : les assignats étaient alors de véritables cédules d'hypothèques sur la somme des biens nationaux. On avait même proposé d'accentuer encore ce caractère de gage hypothécaire, en donnant à chacune de ces cédules une « assignation » particulière. C'est la première phase. Plus tard on voulut, au moyen des assignats, faciliter la vente des biens nationaux, en stipulant qu'on les recevrait en payement, soit exclusivement, soit en concurrence avec les espèces. Cependant, on avait multiplié les émissions, et peu à peu la somme des assignats en circulation avait fini par dépasser la valeur des biens qui leur étaient donnés pour gage, en même temps que, par les ventes successives qu'on faisait de ces biens, la valeur du gage allait sans cesse diminuant.

C'est la seconde phase. Enfin arrivèrent les instants de disette monétaire absolue, où les assignats firent seuls ou à peu près seuls fonction de monnaie. Ils s'avilirent de plus en plus, tandis que, suivant une marche parallèle, les denrées enchérissaient de plus en plus. On en vint à payer un poulet trois mille francs, comme on peut le voir par un billet de Beaumarchais à sa sœur, Julie Caron. La spéculation s'en mêla forcément. Ni marchandise, ni papier-monnaie n'eurent plus de valeur fixe. Ce fut une incertitude, une confusion à arrêter net la vie économique du pays. Le moindre marché devint un jeu de hasard.

C'est la troisième phase, au bout de laquelle il n'y avait que la ruine. Les biens nationaux ne se vendaient plus ou se vendaient mal, ou, laissés sans entretien et sans culture, dépérissaient. On avait eu beau procéder périodiquement à des « brûlements », faire le serment solennel que la planche aux assignats serait brisée : de douze cents millions auxquels elle devait se borner au début, la circulation avait atteint environ quinze ou seize milliards. C'était comme une masse de matière mauvaise en suspension, dont tout l'organisme était engorgé et qui paralysait ses mouvements. Pour l'en débarrasser il fallait une brusque secousse, une rupture; la banqueroute était inévitable. Car

les erreurs de principes doivent toujours s'expier et ici, dès le début même, la Révolution avait commis une erreur grave.

On a dit que la spéculation n'avait pas été étrangère à ces fluctuations extrêmes de la valeur des assignats. Jamais, en effet, elle ne s'était aussi cyniquement exercée que durant l'époque révolutionnaire.

A force de parler d'agiotage et d'agioteurs et d'en voir et d'en dénoncer partout où il n'y en avait pas, la Révolution avait créé un agiotage et des agioteurs comme l'obsession, comme l'hallucination du crime aboutit à produire le crime. En ce qui concerne les banques et la Bourse, ainsi que pour les matières d'or et d'argent, la contradiction fondamentale de la Révolution est flagrante. Elle proclamait, dans son catéchisme théorique, que les banques et la Bourse sont un commerce, que les matières d'or et d'argent sont une marchandise et elle fermait la Bourse et elle interdisait ou soumettait à des prescriptions draconiennes le trafic des matières d'or et d'argent. Elle ne se décida à rouvrir la Bourse que lorsqu'elle eut vu que l'agio se faisait en secret bien plus effrontément et sans qu'il fût possible de le surveiller et que les vendeurs d'argent, chassés du temple, opéraient dans les cafés ou racolaient leurs victimes dans les rues.

Cette contradiction de la législation et de la doctrine est également marquée dans le régime douanier et le régime commercial de la Révolution. La liberté est le principe, mais la règlementation est la loi. La Révolution avait été logique et conséquente avec elle-même, quand par l'abolition définitive des corporations, des maîtrises et des jurandes, elle avait *individualisé* le commerce et l'industrie, comme elle avait auparavant, par la vente en détail des biens nationaux, *individualisé* la propriété. Si elle avait eu tort ou raison de les fractionner à ce degré, peu importe à qui ne la considère que dans son développement. Il suffit de constater la contradiction qui n'est pas seulement, quant à la législation industrielle et commerciale, entre les principes et les lois, mais entre les diverses lois elles-mêmes. Non seulement la Révolution voulait les avantages du commerce libre et pourtant l'enfermait dans une réglementation serrée, mais tandis que d'une part elle s'évertuait à exciter l'industrie par des primes, de l'autre elle brisait son essor par toutes sortes de restrictions et d'entraves : tandis qu'elle reconnaissait et démontrait l'utilité de frayer de nouvelles routes et d'améliorer les anciennes, elle rendait les communications très difficiles, en empêchant hommes et choses de changer de lieu, en décrétant on ne sait quelle géographie légale des productions et des consommations, en limitant à un cercle de quelques villages la circulation des denrées. Elle détruisait ainsi le bénéfice de la suppression des douanes intérieures, puisque, là où l'ancienne régie avait mis le *gabelou*, elle mettait le garde national ou le gendarme, et que l'un et l'autre fouillaient et séquestraient les charrettes.

De même que pour l'or et l'argent, elle voyait partout l'agiotage et les agioteurs pour les subsistances, la Révolution voyait partout l'accaparement et des accapareurs. Où commence l'accaparement? La définition est flottante. Défense à qui que ce soit d'avoir plus de vivres qu'il n'en faut pour sa consommation durant un mois. Ordre à qui que ce soit de porter au marché tout ce qu'il peut avoir, et de le porter à tel marché. Ordre, sur tel marché, de vendre à tel prix. On sait que le maximum est désastreux, mais on en décide quand même l'établissement ou l'on en vote le maintien. Le sait-on? On ne sait plus rien, on ne voit plus rien. Nous sommes en pleine Terreur. Il n'y a plus ni principes, ni bon sens, ni logique, ni raison. Il ne reste que la faim et la peur. Il n'y a plus que deux machines qui fonctionnent : la machine à couper les têtes et la machine à fabriquer les lois.

Si l'on donnait à l'État tous les monopoles? Si l'on faisait de lui le commerçant universel, l'universel nourricier? Et, pour cultiver les campagnes, comment s'y prendre ? Si l'on faisait aussi de l'État l'universel agriculteur? Après avoir juridiquement et savamment statué sur la nature et la durée des baux, si l'on abrogeait tout cela par un décret? La Convention décréterait qu'à jour fixe commenceraient les labours et qu'à jour fixe on terminerait les semailles. On ouvrirait la moisson à jour fixe, sur un roulement de tambour. Les ouvriers ruraux seraient enrégimentés. Les jeunes gens et les hommes valides étant partis pour les frontières, ceux qui seraient restés au village seraient contraints de cultiver les champs. On ne pouvait permettre que la récolte prochaine fût compromise ; autrement la faim reviendrait et la peur tournerait à la rage. Tout se ferait publiquement : l'agriculture serait une fonction d'État. On enregistrerait soigneusement ce qu'avait donné la terre et, dans un délai déterminé par décret, chacun vendrait une quantité de blés ou de fourrages, déterminée par un autre décret. S'il y avait besoin pressant, on réquisitionnerait. On réquisitionnerait les hommes, les chevaux, les voitures. On avait détruit jusqu'aux traces des anciennes corvées seigneuriales ; on leur substituerait, mais

seulement pour un temps, par les réquisitions, une corvée nationale.

Et si ce n'était pas assez de cet enregistrement des récoltes, de cette obligation d'en fournir les marchés, de cet entassement des denrées dans les magasins nationaux et de cette distribution de vivres, faite administrativement, si ce n'était pas assez de ce monopole et de ce maximum, on ferait ce que voulait Legendre : pour guérir la France de la faim, on décréterait le jeûne; on instituerait le carême civique. Au point où nous voilà maintenant, une histoire économique de la Révolution n'est plus possible; on ne peut plus relever la contradiction essentielle entre la doctrine et les actes. La Révolution n'a plus de doctrine; à proprement parler, elle n'agit plus : elle ne fait plus qu'obéir à des impulsions. Tous les cadres sont débordés, toutes les catégories s'effacent. C'est l'anarchie intellectuelle, morale, politique et économique.

Ses principes, la Révolution les a déposés et comme condensés dans la formule fameuse : Liberté, égalité, fraternité. L'égalité et la fraternité, comme la liberté, ont souvent dévié en passant de la formule dans l'application. Pour la fraternité, le sang versé à flots atteste éternellement la vanité du mot. Et pour l'égalité, combien de fois a-t-elle été rompue au détriment des « riches », au profit des « pauvres » ou des prétendus pauvres? Sous les auspices de La Rochefoucauld-Liancourt, la Révolution avait conçu et édicté une législation d'assistance large et vraiment humaine et dont quelques articles même pouvaient donner sujet à des interprétations dangereuses, en faisant de l'assistance un devoir pour la société et un droit pour les indigents.

Lorsque ce fut le peuple qui fut le maître (le peuple, c'est-à-dire ici la tourbe des gens sans aveu), il n'y eut plus de droits que les prétendus pauvres n'eussent pas, ni plus de droits que puissent avoir les riches. Bien que les lois n'aient pas expressément consacré cette prétention et bien même qu'on l'ait nettement combattue, on regarda la dotation de l'Assistance comme le patrimoine des citoyens les plus zélés. Il s'institua une exploitation en règle des vertus et des hauts faits révolutionnaires. L'ancien régime n'avait jamais connu tant de fonctionnaires et d'employés. Être électeur était une fonction qu'il semblait qu'on dût rétribuer. L'État pensionnait les *Défenseurs de la patrie* et décernait aux *Vainqueurs de la Bastille* une récompense nationale. A la fin de la Révolution, les *Vainqueurs de la Bastille* eussent été innombrables.

Ce qu'on n'obtenait pas de l'État, on le demandait au hasard. Jamais on n'avait tant joué, à n'importe quel jeu, de tripot ou de Bourse; jamais il n'y avait eu à Paris tant de tapis-francs. Sur ce point encore, la psychologie seule donnerait une explication, si le délire peut s'expliquer, même psychologiquement. D'ailleurs c'est un tout petit côté de la Révolution. Y insister ne prouverait pas qu'elle n'a pas eu de grands côtés.

La Révolution française est un phénomène historique sans précédent et sans équivalent. A juger superficiellement les choses, elle commence à l'ouverture des états généraux, le 5 mai 1789; elle se termine par le coup d'État de Bonaparte, le 18 brumaire de l'an VIII. A y regarder mieux, la Révolution commence avec les livres des philosophes et des physiocrates, vers 1740 et, depuis 1740, elle se poursuit sans discontinuer. Elle va, M. Mignet l'a dit, jusqu'en 1815; ce n'est pas assez, elle va jusqu'à nous; elle n'est pas finie.

Il ne sert à rien de discuter pour savoir si elle a réussi ou si elle a échoué. Réussi à quoi? En quoi échoué? Elle n'a pas abouti, le mal travaille toujours les sociétés. Qu'est-elle? Une transformation organique, naturelle, qui s'opère sous la lente, régulière et irrésistible poussée d'une force intérieure, quelque chose de fatal et de non raisonnable, ou quelque chose qui peut être contenu, réprimé, gouverné? Le mouvement actuel est-il le même que celui qui a ébranlé le monde il y a un siècle? Entraîne-t-il les États modernes dans le même sens qu'en 1789 il entraînait l'ancienne France? Il paraît bien que la direction ait changé. La Révolution, en 1789, a été individualiste à l'excès : elle pèche plutôt aujourd'hui par l'excès contraire; il est même permis de prévoir un temps où la révolution individualiste et libérale, au moins dans ses principes, opposera l'obstacle le plus sérieux qu'elle trouve sur son chemin à la révolution socialiste, pour laquelle l'individu compte peu.

Mais on devait prendre, dans cette étude, le mot *Révolution* dans son acception ordinaire, et se placer au point de vue purement économique. A ce point de vue comme à d'autres, il faut se garder avec des scrupules égaux du dithyrambe et du dénigrement. La Révolution a rêvé, elle a voulu la liberté et la justice, mais elle a emmagasiné plus de liberté et de justice qu'elle n'en a exprimé. La contradiction que nous avons notée obstinément entre ses principes et ses actes donne le secret de son impuissance et de son insuccès partiel. Elle n'a pas fait une œuvre originale et complète, comme on le croit; elle n'a pas, comme on le dit, inauguré une nou-

velle ère. Elle a ouvert pour les nations une crise politique, sociale, économique, qu'elle n'a pas résolue. Elle ne forme pas un âge, distinct des autres âges, héroïque, génial et sacré. Elle n'aura été, lorsqu'on la jugera avec le recul suffisant, qu'une transition entre des formes usées et des formes indéterminées, entre une condition qui n'était plus tenable et un idéal qui n'était pas prêt.

CHARLES BENOIST.

ÉCONOMIE RURALE.

SOMMAIRE

1. Définition. — Objet et utilité.

Des définitions très spéciales de l'économie rurale ont été données dans divers ouvrages techniques, mais toutes ces définitions ont le grave inconvénient d'être ou peu scientifiques, ou incomplètes, ou parfois même fausses. Pour nous, l'économie rurale est simplement l'économie politique appliquée à l'industrie agricole ; elle constitue l'une des branches les plus importantes peut-être de l'économie politique ; elle est science et art au même titre que celle-ci ; comme elle, elle énonce des principes, dégage des vérités ou des lois qui doivent servir de règles dans l'exploitation du sol. Son domaine semble à première vue assez restreint ; il est immense cependant, et c'est à elle que se rattachent très directement les questions les plus graves de notre organisation sociale : la théorie de la rente, le rapport entre les subsistances et la population, etc. Néanmoins, on prétend souvent la confiner dans l'étude des lois économiques qui règlent la production agricole considérée en tant qu'industrie, laissant à l'économie politique générale les théories fondamentales dont nous venons de parler.

L'économie rurale ainsi délimitée a pour objet l'étude de la production végétale et animale dans ses rapports avec les lois naturelles, en y introduisant la notion de la valeur. Seule, la production s'y trouve étudiée ; elle ne suit pas les produits au delà de leur sortie de la ferme ; l'appropriation de ceux-ci, leur consommation lui sont étrangères ; elle ne peut donc être considérée que comme un cas très particulier d'application des lois économiques, malgré son importance incontestable. Elle ne se désintéresse pas absolument des marchés de la consommation, car ce sont eux qui lui fournissent ses débouchés et fixent ses prix de vente lesquels sont, en définitive, le régulateur absolu des opérations agricoles. Elle doit aussi supputer la puissance de la consommation, afin de pouvoir régler elle-même la production. Les prix seuls, prix de revient et prix de vente, servent à fixer tout l'équilibre de l'industrie agricole : c'est leur détermination qui fait que l'économie rurale ne peut se désintéresser de la répartition et de la consommation des produits agricoles (V. PRIX).

L. de Lavergne qui, en 1851, à l'ancien Institut agronomique de Versailles, créa le cours d'économie rurale, disait avec raison : « La meilleure pratique agricole, la science la plus profonde, ne sont rien sans de justes notions économiques : tout réussit aisément quand on est dans une bonne situation économique ; rien, au contraire, ne peut réussir quand on est dans une mauvaise. Que d'entreprises parfaitement conçues au point de vue technique ont échoué parce qu'on avait négligé de se mettre en règle de ce côté ! Presque tous les mécomptes agricoles, et ils sont nombreux, viennent de là. Celui-ci a péri faute de capitaux, celui-là faute de débouchés. »

La situation économique dont parle L. de Lavergne est donnée par deux séries d'influences bien distinctes, les unes extérieures à l'exploitation agricole, les autres résultant de l'organisation même de l'exploitation, ces dernières restant toujours subordonnées aux premières. De là, deux parties distinctes également qui s'offrent à l'étude dans l'économie rurale, quand on veut lui demander des conclusions pratiques applicables à une exploitation considérée isolément — et c'est là le but réel que la science doit atteindre. Ces deux parties pourraient être appelées les *harmonies externes* et les *harmonies internes* de l'agriculture.

Les harmonies externes embrassent toutes les lois économiques agissant sur le marché universel ; elles sont fournies par l'étude de tous les facteurs qui interviennent dans la concurrence universelle : organisation des peuples, géographie économique, fonctionnement de la loi de l'offre et de la demande, en présence de la production et de la consommation, etc. Cette première partie conduit plus particulièrement à la détermination des débouchés et surtout des prix de vente probables des produits agricoles.

Les harmonies internes ne sont autre chose que les règles mêmes qui doivent présider à l'organisation intérieure de l'entreprise agricole ; par l'étude du milieu naturel et du milieu économique, elles permettent de conclure à l'adoption de tel ou tel *système de culture* (Voy. ce mot). Ces harmonies internes fournissent les éléments des prix de revient.

C'est dans cette dernière partie surtout que l'économie rurale se particularise le plus, qu'elle applique le plus directement les enseignements qui lui sont fournis par un très grand nombre de sciences mères; mais c'est aussi la partie la moins connue, celle qui expose aux erreurs les plus fréquentes, car elle n'est encore qu'exceptionnellement formulée en principes solidement établis. On affirme encore, assez généralement d'ailleurs, que les prix de revient sont impossibles à établir en agriculture; mais ceux même qui l'affirment sont quelquefois les plus ardents à réclamer la protection douanière, en se basant précisément sur l'élévation des prix de revient.

Par un certain côté, il pourrait sembler que l'économie rurale n'est que l'art de dresser une bonne comptabilité agricole. Cette idée n'est pas sans fondement; mais la science est plus vaste. La comptabilité n'est que la traduction, en chiffres méthodiquement présentés, des opérations de l'industrie agricole; l'économie rurale prétend donner les règles mêmes qui doivent présider à l'organisation de cette industrie. L'économie rurale étant une science particulière, elle doit pouvoir s'élever jusqu'à la généralisation; elle doit formuler des lois. C'est ce que peu d'auteurs ont compris et c'est cet oubli de l'essence même de la science qui explique les grandes divergences que l'on constate dans les méthodes suivies jusqu'ici, divergences qui font que parfois deux traités d'économie rurale ne sont pas comparables.

2. Des méthodes suivies en économie rurale.

De ces méthodes, la plus ancienne et la plus parfaite remonte à l'origine même de l'économie politique, aux physiocrates; car les *physiocrates* (voy. ce mot) ont surtout fait de l'économie rurale. C'est celle qui cherche à appliquer aux faits agricoles les lois générales de l'économie politique; c'est la méthode qui heureusement prévaut à l'heure actuelle, en France, et qui se prête d'ailleurs le mieux aux développements progressifs d'un enseignement didactique et aux généralisations. Elle pourrait s'appeler la méthode économique.

A cette première méthode se rattache toute l'école physiocratique depuis Quesnay, Lavoisier et Turgot, jusqu'à Dupont de Nemours; avant elle Sully et, dans ce siècle, Royer, le créateur du premier cours d'économie rurale qui ait été fait en France et qui forme un corps de doctrine (en 1839, à l'École d'agriculture de Grignon).

La seconde méthode, que l'on pourrait appeler la méthode historique ou encore la méthode allemande, considère l'économie rurale comme une étude d'agriculture, une sorte de monographie de l'exploitation agricole dans des conditions données; elle se confine souvent dans des recherches d'agriculture comparée, sans arriver à dégager des principes ou des lois. L'agronome Thaër, Gœritz et Roscher sont les plus brillants adeptes de cette école, où trop souvent l'érudition et l'accumulation des faits contradictoires ne laissent pas entrevoir des conclusions suffisamment nettes.

De Dombasles, Gasparin, Moll, Arthur Young, qui ont surtout fait des observations, se rattachent également à cette seconde méthode; mais, dans leurs écrits, l'observation s'élève presque toujours jusqu'à la déduction de lois générales.

Une troisième méthode est celle qui pourrait être appelée la méthode statistique. Celle-ci s'en tient aux phénomènes généraux, sans descendre jusqu'aux cas particuliers; c'est la plus attrayante de toutes et, sous la vive clarté d'un esprit brillant comme le fut L. de Lavergne, elle donna un moment à l'économie rurale un éclat remarquable. Elle est cependant moins parfaite que la méthode économique, parce que certains traits importants de l'exploitation technique du sol ne trouvent pas naturellement leur place dans un cadre statistique, et il faut sortir fréquemment de ce cadre pour être complet.

FRANÇOIS BERNARD.

Bibliographie.

Nous ne citons ici que les principaux ouvrages classiques d'économie rurale ayant un caractère d'étude générale et nous renvoyons aux bibliographies particulières pour les études spéciales.

EDOUARD LECOUTEUX, *Cours d'économie rurale*, 2 vol., 2e édition. Paris, 1889. — G. ROSCHER, *Traité d'Économie politique rurale*, traduction de Ch. Vogel. Paris, Guillaumin et Cie, 1888. — DE GASPARIN, *Cours complet d'agriculture*, t. V, Paris, 1860. — F. CONVERT, *La Propriété, constitution, estimation, administration*. Paris, Guillaumin et Cie, 1886. — ARTHUR YOUNG, *Voyages en France, etc.*, traduction de Lesage, 2 vol. Paris, Guillaumin et Cie, 1882. Du même, *Voyages en Irlande en Angleterre et en Écosse; Voyage en Lombardie*. — L. DE LAVERGNE, *Économie rurale de la France*. Paris, 1875. — Du même, *l'Agriculture et la Population*. Paris, 1873. — DE FOVILLE, *Le Morcellement*. Paris, 1887. — H. BAUDRILLART, *les Populations agricoles de la France*. Paris, 1887-1889. — M.-J. PIRET, *Essai sur l'organisation et l'administration des entreprises agricoles* ou *Traité d'Économie rurale*. Bruxelles et Paris, 1889. — ÉMILE DE LAVELEYE, *Essai sur l'économie rurale de la Néerlande*, 1864.

ÉMIGRATION.

SOMMAIRE

1. Histoire de l'émigration.

Le déplacement de l'homme a de tout temps été un fait nécessaire faisant, pour ainsi dire, partie intégrante de sa vie économique. La terre, en effet, ne s'est trouvée peuplée que progressivement et, à l'époque actuelle, bien des espaces sont encore libres; d'un autre côté, bien des régions, aujourd'hui désertes, montrent des traces évidentes d'un séjour prolongé de l'homme. L'émigration est donc et sera de tous les temps et de tous les lieux. Néanmoins, son caractère a varié et variera, suivant l'époque, suivant l'état de la civilisation. Il varie également, suivant la nature du sol même que l'homme quitte, ou que l'homme envahit.

Au point de vue économique, la cause de l'émigration peut être définie de la manière suivante :

1° Par *l'insuffisance des moyens d'existence*, qui pousse une partie de la population d'un pays à aller chercher du travail hors du pays natal;

2° Par *la perspective d'un meilleur avenir* dans un pays étranger;

3° Par *des conditions politiques* qui rendent intolérables à certaines catégories de personnes le séjour dans le pays natal;

4° Par *la facilité des communications*, par les *relations établies* entre les pays d'émigration et les pays d'immigration, par des *institutions publiques*, ou des entreprises privées qui, dans le pays natal, favorisent l'émigration, ou qui, dans le pays de destination, attirent l'immigration.

L'émigration se produit sous deux formes essentiellement distinctes, suivant que les peuples sont d'origine récente ou ont eu une longue histoire. Dans le premier cas, l'émigration a lieu par masses; une partie de la nation, ou même quelquefois, la nation tout entière quitte ses foyers. Dans le second, elle est le plus souvent isolée; l'individu, mécontent de son sort, va demander à une nouvelle patrie des destinées meilleures.

Au début de l'humanité, lorsque les hommes passaient de l'état de peuplade à celui de tribu, puis de l'état de tribu à celui de nation, cherchant vaguement le siège de leur établissement définitif, l'émigration était armée et conquérante. Le plus souvent, elle n'avait d'autre cause que la rigueur du climat ou l'infécondité du sol. Quelquefois l'exode d'un peuple avait pour cause l'invasion d'un autre peuple; l'histoire montre de nombreux exemples de ce genre. Les régions fertiles de l'Europe ont subi successivement les débordements des nations de Germanie, de Scandinavie, du Danube et d'Asie.

Plus tard, lorsque les sociétés se sont assises et lorsqu'un certain mélange s'est établi entre les populations envahies et les envahisseurs, mais sans que la forme du gouvernement commun soit définitive, on voit apparaître les émigrations politiques. Fuyant les persécutions du parti vainqueur, le parti vaincu se décide à aller fonder au loin des colonies où revivra et quelquefois, avec un éclat tout nouveau, le génie de la mère patrie.

Lorsque l'unité de la nation est faite et que son gouvernement devient stable, l'habitant se livre plus particulièrement au travail du sol, auquel il va rester désormais attaché; la civilisation et les arts adoucissent les mœurs, les forces productives s'organisent et les échanges internationaux s'établissent. Si, au milieu de cette prospérité naissante, l'émigration apparaît encore, elle est entièrement spontanée et elle a le plus souvent pour cause l'intérêt commercial. Au fur et à mesure que les moyens de communication se perfectionnent, les échanges d'hommes deviennent aussi actifs que ceux des marchandises, et les pays nouveaux reçoivent un contingent de plus en plus considérable de travailleurs et de négociants venant des pays anciens.

On a dit que l'Europe a été le théâtre des immigrations les plus intéressantes, les plus dignes des recherches de l'historien et des méditations des économistes; peut-être cette opinion n'est-elle fondée que sur notre connaissance imparfaite des migrations des autres parties du monde. L'histoire des premiers habitants de l'Asie, de l'Amérique, nous est en effet inconnue.

Les plus anciens et les plus importants mouvements de population que l'histoire signale en Europe sont ceux des Phéniciens, des Carthaginois, des Grecs, puis des Romains. Les principales colonies fondées par les Phéniciens ont été le résultat des émigrations de ce peuple dans l'île de Chypre, en Égypte, en Sicile et sur les côtes d'Afrique; Carthage fut leur création la plus considérable. Devenue l'une des républiques les plus importantes du littoral africain, Carthage colonisa toute la côte de l'Afrique du nord et s'établit sur quelques points de l'Espagne et de la Sardaigne, jusqu'au moment où elle

se heurta à la puissance naissante de Rome.

Mais avant que Rome fût maîtresse de la Méditerranée, la Grèce tenait tout le commerce, et les colonies grecques s'étaient établies plus puissantes encore que les colonies phéniciennes et carthaginoises. Une différence très grande existait entre ces dernières colonies et les colonies grecques. Carthage gouvernait elle-même ses colonies et ses agents intervenaient dans tous les actes de leur administration et de leur commerce; les colonies grecques jouissaient d'une complète liberté, et les émigrés s'y administraient eux-mêmes; c'est là une des causes de leur prospérité.

Les émigrations romaines ont un autre caractère : lorsque les patriciens eurent pris possession de la propriété immobilière de l'Italie, faisant cultiver les terres par d'innombrables esclaves, le reste des citoyens romains, dédaignant l'exercice du commerce et de l'industrie, n'eut d'autre ressource que d'entrer dans la carrière des armes. Mais les levées militaires, quelque nombreuses qu'elles fussent, ne pouvaient complètement épuiser cette foule toujours croissante de citoyens nécessiteux, et bientôt Rome fut remplie d'une population turbulente qui réclamait la réforme des *lois agraires* (Voy. ce mot) et le partage des vastes domaines des patriciens. On peut considérer comme l'une des causes des dernières conquêtes romaines la nécessité de faire la plus grande place possible dans l'armée aux citoyens indigents et oisifs. C'est alors qu'ont été fondées les colonies militaires; de vastes terres, situées dans les provinces conquises, étaient partagées entre les vétérans des armées, et des convois d'émigrés y étaient dirigés par les soins des consuls. Les domaines ainsi colonisés étaient habituellement situés sur la frontière de l'empire; cette prise de possession avait le triple avantage de prévenir des difficultés intérieures très graves, de mettre en valeur des terres considérables et de garder contre l'ennemi les nouvelles annexions. Les émigrations que déterminait ce partage différaient sensiblement, comme on le voit, de l'émigration volontaire.

A la chute de l'Empire romain, un flot humain envahit les terres qui n'étaient plus défendues, et l'invasion des peuples du Nord commence. Le Rhin qui avait été, jusque-là, une barrière efficace contre la race germaine, est franchi, et l'immigration violente connue sous le nom d'invasion des barbares vient bouleverser l'économie des pays de race celtique et latine. Les convoitises séculaires des hommes d'outre-Rhin une fois satisfaites, une sorte d'unification momentanée se produit, sous la main puissante de Charlemagne, et les derniers conquérants ne cherchent plus qu'à consolider leur domination contre de nouveaux venus. Deux courants d'immigration à main armée viennent en sens contraire menacer bientôt, puis ravager l'Europe occidentale : d'une part, les Sarrasins, venant d'Asie, se répandent sur les côtes de la Méditerranée et, ayant échoué en France, se fixent pendant plusieurs siècles en Espagne, où ils ont laissé des traces de leur féconde civilisation; d'autre part, les Normands, venant du fond de la Scandinavie, se jettent sur les Etats en formation et pénètrent dans le cœur de la France. Une partie de la France leur est abandonnée, destinée à former plus tard une de nos plus belles provinces, et c'est de là qu'une nouvelle émigration des Normands se dirige plus tard sur la Grande-Bretagne, qu'elle absorbe rapidement et définitivement. Les deux îles qui forment actuellement le Royaume-Uni, peuplées primitivement de Celtes, avaient été envahies, déjà auparavant, par les Anglo-Saxons, rameau détaché de la grande invasion germanique.

Tout explique dès lors le tempérament émigrateur et colonisateur de l'Angleterre : la partie d'origine celtique de leur population, pressurée par les landlords conquérants, a toujours cherché son salut dans l'émigration, depuis que l'Amérique reçoit un courant régulier d'immigrants de l'ancien monde; la portion d'origine anglo-saxonne, qui a les mêmes origines que les Allemands d'aujourd'hui, a la même tendance à émigrer et couvre le monde de ses colonies : les classes dirigeantes, descendant des Normands, confirment le tempérament de leurs ancêtres par leurs tendances aventureuses[1].

Il ne faut pas voir dans les guerres et déchirements dont l'Europe a été le théâtre, lors de l'invasion des barbares, de simples guerres politiques; la plupart de ces irruptions étaient de véritables émigrations à main armée; tous les hommes en état de porter les armes entraînaient avec eux les femmes, les vieillards, les enfants.

L'Europe avait besoin de repos, la population décimée tendait à se reformer, les gouvernements à s'établir, le travail s'organisait tant bien que mal, lorsque le sentiment religieux a été pris pour prétexte de sanglantes représailles contre un ennemi séculaire. L'Europe occidentale, qui seule existait peut-être comme pays constitués s'est jetée sur le foyer de l'une des plus formidables invasions qu'elle ait eu à combattre, l'Orient.

1. La Normandie française n'a-t-elle pas donné un exemple frappant de son esprit de colonisation au XVIIe siècle en peuplant le Canada ?

Les croisades ont, en effet, bien moins le caractère d'une guerre que d'une vaste émigration à main armée. Les premiers croisés fondèrent, comme on le sait, le royaume militaire de Jérusalem. La défense de ce royaume, qui se composait de trente à quarante colonies d'origine européenne, contre les attaques incessantes des musulmans, détermina les expéditions ultérieures.

Il faut reconnaître toutefois que les croisades ont eu pour résultat de laisser en Orient un certain noyau de population franque et une certaine influence française, dont notre drapeau constitue actuellement presque le seul soutien.

Depuis cette époque jusqu'à la découverte du nouveau monde, il n'y a à signaler, en Europe, sauf peut-être du côté du Danube et du Dniester, aucun mouvement extérieur de population de quelque importance. Au moyen âge, le déplacement des hommes paraît avoir été moins fréquent et moins étendu que dans l'antiquité : les serfs attachés à la glèbe ne pouvaient émigrer volontairement et, d'un autre côté, l'on ne pouvait, non plus, les vendre et les exporter comme les esclaves de l'antiquité. Chaque seigneur limitait la population de son domaine, en autorisant ou en défendant, à sa volonté, les mariages ; les couvents offraient, en outre, un exutoire à la population surabondante. Dans les villes, les règlements des corporations entravaient les émigrations des artisans, tandis que le servage de la glèbe arrêtait celles des paysans. « Le moyen âge offre l'image, dit M. de Molinari, d'une véritable pétrification sociale ; l'homme meurt sur le coin de terre qui l'a vu naître comme l'huître sur son rocher, et avec la circulation des hommes on voit s'arrêter celle des richesses. »

2. Émigration moderne.

Dans la période moderne, l'émigration a été réveillée par la découverte de l'Amérique, à la fin du xve siècle et, par l'extension de nos connaissances géographiques, dans l'Afrique méridionale et dans l'Asie méridionale et en Océanie.

La découverte d'un continent d'une étendue supérieure à celle de l'Europe, détermine au xvie siècle une fièvre subite d'expatriation qui n'a pas cessé jusqu'à nos jours d'y pousser les populations de l'ancien monde. Elle n'eut d'autre mobile, au début, que l'exploitation des mines d'or et d'argent de l'Amérique du Sud, puis plus tard, celle des mines de l'Amérique du Nord. « Il ne faut pas, a dit M. Gladstone, chercher ailleurs que dans l'amour de l'or la cause des émigrations qui ont peuplé les nouveaux continents. C'est l'*auri sacra fames* qui a suscité de l'Italie, de l'Espagne, de la France, de l'Angleterre, du Portugal, ces vaillants aventuriers auxquels on doit la fondation, au milieu d'incroyables dangers, de la puissante république de l'Amérique du Nord et des États de l'Amérique du Sud. Il est certain que sans cette puissante amorce, la colonisation de ces vastes continents n'eût peut-être jamais eu lieu. Si l'on eût dit, en effet, aux chefs des premières expéditions qu'ils allaient dans un pays où, au lieu des métaux précieux qu'ils attendaient, ils ne trouveraient que misère et labeur, pas un n'eût quitté le foyer paisible de la patrie. » Cette image ne serait plus aussi juste aujourd'hui, car depuis l'époque à laquelle M. Gladstone a prononcé ces paroles, des millions de travailleurs ont traversé l'Atlantique, dans le seul but de mettre leurs bras à la disposition d'industries autres que celles de l'extraction des métaux précieux.

A ce moment vient se placer, dans l'histoire de l'Europe, un événement dont la France supporte et supportera encore longtemps les conséquences désastreuses, nous voulons parler de la révocation, à jamais regrettable, de l'édit de Nantes. Cette mesure, due au fanatisme religieux, a été le point de départ d'une des plus grandes émigrations dont il ait été question dans notre histoire : trois ou quatre cent mille protestants, qui formaient l'élite de la population commerçante, industrielle et scientifique, quittèrent la France avec leurs familles et reçurent l'hospitalité dans les pays plus libéraux qui entouraient la France. L'Angleterre, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suisse, bénéficièrent de cette émigration d'élite, et la France s'appauvrit doublement, par la perte d'habiles manufacturiers et ouvriers et par la concurrence même que ces derniers firent par la suite à l'ancienne patrie. Dans le même ordre d'idées, nous rappellerons que les persécutions religieuses chassèrent aussi d'Angleterre un nombre considérable d'hommes industrieux qui allèrent chercher un refuge dans le nouveau monde.

Plus tard, lors de la Révolution française, les persécutions et dissensions politiques occasionnent de nouveau une émigration considérable d'hommes et de capitaux ; l'activité économique due à la Révolution française a eu pour effet, il est vrai, de faire passer inaperçu le dommage causé par la disparition momentanée de milliers de familles nobles et riches ; un effet beaucoup plus apparent de la crise rénovatrice a été d'arrêter pendant plus de vingt années le mouvement salutaire des échanges d'hommes entre la France et les pays voisins. Des guerres meurtrières, pro-

voquées dès le début par l'intention de l'Europe monarchique d'imposer sa volonté à la Révolution française, plus tard, par l'esprit de conquête d'un grand homme ambitieux, et les inévitables représailles qu'elles ont entraînées, n'ont pas peu contribué à interrompre le courant d'émigration ou d'immigration qui existait, avant la Révolution, entre la France et les pays étrangers.

Voici, d'après l'auteur qui a le plus d'autorité pour parler des mouvements de la population à la fin du XVIIIe siècle, Moheau, le tableau de l'émigration française à cette époque[1].

« Quoique la France, dit Moheau[1], par la beauté de son climat, la fécondité de son sol, les plaisirs qu'on y trouve, l'élégance de son luxe, les charmes de la société, les agréments de celui des deux sexes qui attire l'autre, semble devoir fixer dans son sein ceux qui ont le bonheur d'y être nés, il n'est peut-être pas d'État dans lequel l'émigration cause des maux plus sensibles.

« Le Français s'ennuie et se dégoûte facilement : nul homme n'est plus avide de changement et ne conçoit plus légèrement des espérances, et nul n'a aussi plus droit d'en concevoir : poli, doux, souple, industrieux, sociable plus qu'aucun être de son espèce, il est l'homme de tous les pays ; presque dans tous sa langue est en usage ; partout sa société, son esprit, ses talents, son adresse, ses services, sont recherchés, et ce qu'a dit autrefois des Gaulois leur vainqueur, qu'il n'était point d'armée où l'on ne trouvât quelqu'un d'eux, pourrait s'étendre aujourd'hui à toutes les grandes villes de l'Europe : *il semble qu'en France l'expatriation soit une maladie nationale*, tous les arts, tous les métiers, toutes les professions qui n'attachent pas nécessairement au sol et à l'État en sont infestés... »

Les temps ont bien changé, paraît-il, depuis cent ans, ou Moheau s'est étrangement trompé; il est vrai que les conditions politiques et économiques de la France et que la fécondité des familles ont également bien changé depuis un siècle. Ce qui est curieux à observer, c'est qu'à cette époque, on semblait considérer l'émigration comme un mal. Il est vrai que, quelques années plus tard, on s'inquiétait, même en France, de l'accroissement de la population. Rien d'étonnant à ce que l'on constate actuellement un ralentissement dans l'émigration française, conséquence nécessaire de l'arrêt constaté dans l'accroissement de notre population.

Pour compléter le tableau de l'émigration française il y a un siècle et celui de l'immigration étrangère en France, nous laisserons parler encore Moheau :

« La perte résultant de l'émigration est compensée par l'établissement des étrangers en France; mais cet équivalent ne peut pas, à beaucoup près, rétablir l'équilibre. Beaucoup d'étrangers voyagent en France, peu s'y établissent... Au contraire, dans les autres pays, presque toutes les grandes villes ont des colonies de Français, et il n'est point de grandes maisons où l'on n'ait des cuisiniers, des valets de chambre ou laquais français ; dans toutes les villes considérables, on voit des chirurgiens, des perruquiers, des tailleurs, des brocanteurs français. Il y a quinze ou vingt ans (ceci était écrit en 1774) on comptait trente mille Français établis à Londres; il s'en faut de beaucoup qu'il y ait un nombre égal d'Anglais à Paris, ni même dans le royaume. On évaluait le nombre de Français établis en Espagne à huit mille[1], il n'y a peut-être pas huit cents Espagnols en France. On comptait en Portugal cinq à six cents Français, sans les maisons de l'ambassadeur et les juifs, et en France peut-être cinquante portugais. On estime qu'il y a quinze mille Français établis en Italie, et qu'il n'y a pas deux mille Italiens en France[2]. La Hollande est pleine de Français nés en France ou issus de familles françaises, et on trouve peu de Hollandais en France; en 1738, il y avait dix mille Français établis dans les États du grand seigneur et peut-être n'y avait-il pas cinquante Levantins dans le royaume...

« On peut tenir pour constant que nos relations avec toutes les nations, peut-être lucratives pour le commerce, sont désavantageuses pour la population et qu'il n'est aucun État considérable dans l'univers, qui compte plus de ses habitants établis en France que de Français établis dans son pays. »

On voit, à part la situation des Français en Orient, qui est restée la même, combien le sens de l'émigration réciproque a changé depuis l'époque qui a précédé la Révolution française. Il faut convenir, d'un autre côté, que de nos jours les économistes considèrent que l'émigration est un bien et est loin de nuire au pays d'origine. Nous examinerons plus loin quelle est actuellement l'importance des échanges de populations entre les principaux pays. Pour le moment, contentons-nous de remarquer que la France ne possède qu'un demi-million de ses nationaux dans les pays étrangers, alors que le nombre des étrangers qui sont recensés chez nous

1. Moheau, *Recherches et considérations sur la population*. Paris, 1778.

1. Il y en a dix fois plus de nos jours, soit 79,000.
2. On en compte 300,000 actuellement.

dépasse de beaucoup un million d'individus. C'est depuis 1815 que cet énorme mouvement s'est produit, et nous ne saurions nous en plaindre ; nous avons eu souvent l'occasion de démontrer que la présence, fût-elle temporaire, d'un grand nombre d'étrangers sur le sol de la France est loin d'être préjudiciable aux intérêts de notre pays. En effet, l'immigration de nombreux adultes vient très heureusement compenser la faiblesse de notre natalité, et l'éducation de ces hommes n'ayant pas été à la charge du pays, il en résulte que nous bénéficions immédiatement du travail et de la consommation de ces étrangers ; les uns, et ils sont nombreux, viennent pour dépenser leurs revenus et contribuent à encourager le travail national, puisqu'ils laissent en France des capitaux considérables ; les autres, arrivés besoigneux et offrant leur main-d'œuvre à des taux modérés, contribuent à faire abaisser, dans une certaine mesure, le prix des produits fabriqués. On verra plus loin que le nombre des étrangers habitant la France, qui pouvait être évalué à 100000 en 1815, à 350000 en 1850, a rapidement augmenté depuis cette époque et a dépassé le million en 1881. Le développement des voies de communication et du commerce extérieur pendant la seconde moitié de ce siècle semble avoir le plus contribué à cet envahissement pacifique et graduel de la France, à mesure que le bien-être croissant avait pour effet de diminuer graduellement la natalité française.

3. Causes et conséquences économiques de l'émigration.

Comme on a pu le voir dans le rapide exposé historique qui précède, les causes de l'émigration sont multiples et, parmi elles, certaines peuvent être plus puissantes à une époque qu'à une autre. Aussi voit-on l'émigration changer de caractère, suivant les circonstances politiques qui l'ont provoquée. En règle générale, laquelle peut s'appliquer à la plupart des cas, sauf bien entendu à celui de l'esclavage ou de la transportation pénale, le désir d'augmenter leur bien-être et le besoin de se soustraire à l'oppression, ont été de tout temps les mobiles qui ont poussé les hommes à émigrer.

Au point de vue économique, l'émigration est le seul moyen pratique de faire l'équilibre entre la population et les subsistances, en multipliant à l'infini le travail et les échanges.

Parmi les causes de l'émigration qui peuvent être signalées, certaines calamités, comme les inondations et les sécheresses, les tremblements de terre, sont susceptibles de provoquer l'exode de tout un peuple, ou d'une partie de peuple ; les crises économiques, le chômage, la disette et, en général, toutes causes qui engendrent la misère, rejettent les hommes sur des régions plus heureuses ou plus hospitalières.

Une sorte d'émigration, qui n'a abouti à aucun résultat, aussi bien au point de vue moral qu'au point de vue économique, est l'émigration forcée, en d'autres termes, la transportation. Les exemples de Botany-Bay pour les convicts d'Angleterre, de la Nouvelle-Calédonie pour les criminels français, n'ont guère réussi et peuvent être cités comme exemples de l'inefficacité de l'action de l'État exploitant lui-même une colonie. L'honnête travailleur ne va pas à la Nouvelle-Calédonie, craignant une fâcheuse promiscuité ; quant au criminel, il ne sera jamais bon colon et ne fera jamais souche de bons colons.

L'émigration assistée, telle qu'elle se pratique en Angleterre, à destination de l'Australasie et de l'Amérique, semble donner des résultats plus satisfaisants, tant au point de vue moral qu'au point de vue économique. C'est là du reste une des meilleures formes de l'assistance par le travail.

D'autres fois, l'émigration libre se dirige vers les pays neufs, cédant au seul attrait des mines d'or, d'argent, de diamant, ou simplement de salaires plus élevés. Parmi ces derniers émigrants, il convient de signaler les coolies et les Chinois, qui se répandent dans les îles de l'Océan Indien, en océanie et dans l'Amérique du Nord.

Il nous reste à parler des causes anormales qui poussent un véritable courant d'émigrants vers le nouveau monde. L'Irlande, exaspérée par les exigences des landlords et poussée à bout par une famine tristement célèbre, a émigré en masse, à partir de 1847 ; de 8 800 000 habitants qu'il comptait en 1846, ce malheureux pays n'en comptera bientôt plus que la moitié. Et cependant la natalité y est plus forte que dans tout autre pays d'Europe. C'est par millions que l'on compte les émigrés irlandais aux États-Unis.

Un autre courant remarquable d'émigration s'observe en France : nous voulons parler de celui qui enlève tous les ans quelques milliers de Basques et autres Pyrénéens, désireux de se soustraire au service militaire. C'est vers la République orientale de l'Uruguay et vers la République Argentine que se dirige ce courant, dont la plus grande partie est à jamais perdue pour la France.

Pour résumer ce que nous venons de dire sur les causes et les conséquences économiques de l'émigration, nous dirons que les

circonstances exceptionnelles étant mises à part, l'importance de l'émigration d'un pays paraît être en raison directe de sa natalité, pourvu que la densité de sa population ait atteint un degré tel que l'ensemble de forces productives du pays ne suffise plus à nourrir un nombre d'hommes plus considérable.

Nous assistons, depuis le commencement de ce siècle, au peuplement progressif du nouveau monde, et pour ce qui concerne les États seuls de l'Union américaine, nous avons vu sa population quintupler en moins de temps qu'aucun pays d'Europe n'a mis à doubler. Si nous supposons que ce mouvement doive continuer, nous sommes forcés de reconnaître qu'un jour viendra où l'immigration européenne devra s'y arrêter et, bien plus, que les Yankees penseront à refluer vers l'Europe : que se passera-t-il alors? La Russie, les États-Unis et la Chine, sont actuellement les trois plus grands Etats du monde par leur superficie et leur population ; arriveront-ils à se partager le monde ?

Les peuples qui ont fourni, fournissent encore en ce moment, et fourniront probablement toujours, à moins de révolutions économiques ou sociales susceptibles d'arrêter leur fécondité naturelle, le plus fort contingent à l'expatriation européenne, sont, comme nous avons eu l'occasion de le remarquer par le coup d'œil qui nous avons jeté sur le passé, les peuples d'origine germanique, les Allemands et les Anglo-Saxons. La France pourrait à la rigueur être rangée parmi ces peuples, si l'on considérait l'histoire complète de son évolution économique. Notre pays semble, il est vrai, passer aujourd'hui par une sorte de crise qui a pour effet de restreindre sa fécondité et quelque peu son expansion à l'étranger. Mais l'action de la France sur les autres peuples est telle que l'on ne saurait nier son génie migrateur. Il est de mode aujourd'hui d'attribuer la torpeur casanière du Français au génie de la race, que l'on déclare antipathique aux déplacements. C'est vrai pour certaines classes de la société, inexact pour l'ensemble de la nation : les Gaulois et les Francs, nos aïeux, n'ont-ils pas rempli le monde du bruit de leurs aventures? La France ne s'est-elle pas mise à la tête de toutes les croisades? La France n'a-t-elle pas préparé les voies des autres peuples en visitant et en colonisant l'Afrique occidentale, les plus belles parties de l'Amérique du Nord? N'est-elle pas la mère patrie véritable du Canada? Peut-on dire que les Bretons de France sont moins voyageurs et moins portés à émigrer que les Celtes d'Irlande, d'Écosse et du pays de Galles, qui constituent la plus grande partie de l'émigration britannique?

Pour nous, les causes qui empêchent, dans une certaine mesure, la France d'envoyer vers le nouveau monde des courants d'émigration comparables à ceux qui sortent continuellement d'Allemagne, du Royaume-Uni ou d'Italie, paraissent multiples : on a accusé souvent l'administration française d'avoir entravé l'expansion coloniale par une centralisation poussée à l'excès ; on a accusé la politique continentale de la France qui a eu pour effet de faire soutenir à la nation de grandes guerres européennes, alors que la politique maritime et coloniale eût donné à la France des empires non contestés ; on a accusé le code civil, qui a eu pour effet de détourner les cadets de famille de s'expatrier comme ils faisaient auparavant et comme ils font toujours en Angleterre et en Allemagne ; mais à nos yeux l'obstacle le plus grand à l'émigration est l'entretien coûteux et nuisible à tant d'égards, abstraction faite du devoir de la défense nationale, d'une armée permanente de cinq cent mille hommes. Ces hommes contractent dans les villes des habitudes incompatibles après leur retour dans leurs foyers avec les tendances naturelles de la nation française constatées pendant les siècles précédents.

La seule émigration que l'on doive à nos lois militaires, c'est l'émigration des campagnes, la pire de toutes ; les villes de l'intérieur ou la capitale recueillent annuellement un nombre considérable de jeunes gens qui viennent accroître le paupérisme, au lieu de rester aux champs ou de passer la frontière pour utiliser leurs bras et étendre l'influence française. Depuis le commencement du siècle, la population de l'ensemble des villes de plus de 2000 habitants a plus que doublé, tandis que la population des campagnes a plutôt diminué. L'immigration dans les villes se chiffre tous les ans par 100 000 individus. Un jour viendra peut-être où, la population urbaine se trouvant à l'étroit, le trop plein des campagnes ne s'arrêtera plus dans les villes et où l'émigration à l'extérieur s'accentuera. Si au lieu de 10 000 à 15 000 habitants que la France envoie annuellement à l'étranger elle en envoyait 100 000, loin de se dépeupler, elle verrait certainement sa natalité croître, et surtout le chiffre de son commerce extérieur augmenter plus rapidement encore.

4. Statistique sommaire de l'émigration.

Parmi les peuples qui émigrent le plus, dans la période moderne il faut citer, après les Allemands et les Anglais, les trois peuples

qui avoisinent également la France, les Belges, les Suisses et les Italiens. Le courant d'émigration qui portait il y a quelques siècles les Portugais et les Espagnols dans les Indes occidentales, semble s'être arrêté pour longtemps. Quant à la Russie, son expansion se fait tout naturellement par ses frontières de terre, et d'ici longtemps cette féconde nation n'aura pas besoin de demander à d'autres parties du monde l'espace à peupler et à coloniser. Bientôt, cependant, les colonies militaires russes se trouveront face à face avec les Anglais aux portes de l'Inde.

Les Scandinaves émigrent quelque peu, et surtout au Canada et dans les États du nord de l'Union américaine. Les pays intertropicaux ne les attirent que médiocrement. L'Italie qui n'avait jamais eu d'expansion, depuis la chute de l'empire romain, étonne le monde aujourd'hui par l'activité de son émigration. L'excédent toujours croissant des naissances de ce pays, auquel vient se joindre l'état de pauvreté d'une grande partie des habitants, jette annuellement en dehors de ses frontières un nombre de plus en plus considérable d'émigrants. Leur chiffre dépasse actuellement deux cent mille.

Pour ce qui est des pays d'immigration, nous distinguerons tout d'abord les pays anciens et les pays nouveaux. Parmi les pays anciens, c'est la France qui vient au premier rang pour le nombre d'étrangers qu'elle reçoit : nous avons vu qu'elle compte plus de un million d'étrangers de toute nationalité (1,126,000 individus) et que ce nombre semble s'accroître, chaque année, de plus de 20,000 nouveaux immigrants. Viennent ensuite l'Angleterre, la Belgique, la Suisse.

Dans le nouveau monde, les États-Unis sont le principal débouché de l'immigration européenne. Le Canada ne vient qu'après, bien que recevant un très grand nombre d'Européens. Dans l'Amérique du Sud, la République de la Plata, le Brésil, la République orientale de l'Uruguay, se disputent les nouveaux arrivants. On verra, dans le résumé statistique qui suit, quelle est la part de chaque pays de l'Europe dans cette immigration incessante. Dans d'autres régions, l'Australie est devenue un des principaux centres de colonisation anglaise ; enfin, en Afrique, la colonie du Cap contient un très grand nombre d'immigrés européens, Anglais pour la plus grande partie et, en Asie, l'Inde entretient un échange actif et constant d'hommes avec le Royaume-Uni.

Les chiffres suivants montrent comment s'exerce la puissance d'émigration des différents peuples, pendant la période actuelle.

Nous donnons ci-après, dans deux tableaux distincts, le mouvement de l'émigration pour les principaux pays européens et celui de l'immigration pour les principaux pays de destination pendant la période 1880-1888, en indiquant les chiffres qui avaient été recueillis pour l'année 1854.

1° *Emigration.*

(Nombres exprimés en milliers d'hommes.)

	Italie.	France.	Belgique (1).	Pays-Bas.	Espagne.	Portugal.	Suisse.	Allemagne.	Suède.	Norvège.	Danemark.	Royaume-Uni.
1854.	[illegible]	19	13	[illegible]	[illegible]	[illegible]	13	117	[illegible]	6	[illegible]	[illegible]
1880.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	13	7	106	[illegible]	20	6	[illegible]
1881.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	10	[illegible]	15	11	211	41	26	8	243
1882.	68	[illegible]	[illegible]	7	26	18	11	194	42	29	12	[illegible]
1883.	70	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	19	13	166	26	22	8	[illegible]
1884.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	21	18	[illegible]	144	18	[illegible]	6	[illegible]
1885.	79	[illegible]	1	2	24	[illegible]	7	[illegible]	19	14	4	[illegible]
1886.	87	[illegible]	2	2	[illegible]	[illegible]	6	[illegible]	[illegible]	[illegible]	6	[illegible]
1887.	133	11	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	8	[illegible]	47	21	9	281
1888.	[illegible]	23	8	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

On remarquera l'essor extraordinaire qu'a pris, pendant les dernières années, l'émigration de l'Italie, de la France et de la Belgique.

2° *Immigration.*

(Nombres exprimés en milliers d'hommes.)

	États-Unis.	Canada.	Brésil.	République Argentine.	République or. de l'Uruguay.	Australie et Nouvelle-Zélande.
1880	623	38	[illegible]	42	9	[illegible]
1881 ...	744	48	21	47	8	166
1882	[illegible]	113	26	52	10	[illegible]
1883	[illegible]	134	[illegible]	[illegible]	11	[illegible]
1884....... ...	500	[illegible]	18	78	12	[illegible]
1885	[illegible]	[illegible]	[illegible]	109	16	[illegible]
1886	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	12	[illegible]
1887 ...	538	[illegible]	31	121	[illegible]	[illegible]
1888 ...	546	[illegible]	[illegible]	156	17	[illegible]

Les États-Unis reçoivent autant, sinon plus, d'émigrants que les autres pays réunis.

Statistique des Français à l'étranger. — D'après les résultats d'un dénombrement spécial des Français fixés à l'étranger, le nombre des émigrés français se monterait à plus de quatre cent mille.

Voici quels ont été les chiffres trouvés par la statistique générale de France, qui a centralisé ce dénombrement, effectué par le corps consulaire :

En Europe [illegible]	[illegible]
En Asie	[illegible]
En Afrique	[illegible]
En Océanie	[illegible]
Dans l'Amérique du Nord	[illegible]
Dans l'Amérique du Sud	[illegible]
	[illegible]

(1) Il ne s'agit [illegible] que des Belges [illegible] Anvers pour l'Amérique.

Pour les principaux pays, les chiffres sont les suivants :

	FRANÇAIS		FRANÇAIS
États-Unis	116,000	Royaume-Uni	26,600
République Argentine .	60,000	Espagne	17,000
Suisse............	54,000	Égypte .	[illegible]
Belgique .	[illegible]	Uruguay . .	14,000

Parmi ces Français, le nombre des hommes est deux fois plus considérable que celui des femmes, et les personnes de 20 à 50 ans y sont en plus grand nombre. Les célibataires sont en majorité, et nous avons remarqué que le nombre d'hommes mariés y est deux fois plus grand que celui des femmes mariées, ce qui semble indiquer un certain esprit de retour, parmi ces émigrants, puisque leur famille est restée en France. On compte, parmi les Français établis à l'étranger, peu d'enfants et pas de vieillards.

Statistique des étrangers en France. — D'autre part, l'effectif des étrangers en France a été le suivant, pour chaque nationalité à chacun des dénombrements effectués jusqu'à ce jour.

NATIONALITÉS.	(En milliers d'hommes.) 1851	1861	1872	1881	1886
Anglais	20	[illegible]	26	37	36
Allemands..........	57	[illegible]	104	82	100
Austro-Hongrois			[illegible]	12	12
Belges	128	204	347	432	482
Hollandais-Luxemb.		13	17	21	37
Italiens	63	76	112	241	264
Espagnols......	29	[illegible]	53	74	79
Portugais				—	1
Suisses	25	35	43	66	78
Russes	9	9	9	10	12
Scandinaves	[illegible]	[illegible]	1	2	2
Américains	—	[illegible]	6	10	10
Autres nationalités	[illegible]	[illegible]	5	9	7
Nationalités inconnues .	[illegible]		[illegible]	3	3
Totaux............	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	1126

5. Conclusion.

« Par l'émigration, dit Jules Duval[1], l'humanité explore toutes les parties inconnues de la terre, et sonde les mystères des régions les plus lointaines ; par la colonisation qui en est le complément, elle y implante des familles, vigoureux rejetons des vieilles souches. Là, des mains industrieuses, pleines d'ardeur, combinant l'expérience du passé avec la recherche de l'inconnu, extraient du sol des produits nouveaux que le commerce enlève, transporte par mer, distribue sur les continents, établissant entre les nations et les races, les climats et les territoires, la solidarité des échanges. Ainsi se développe le fonds commun de l'activité humaine, et grossit le capital des sociétés. »

En principe l'intervention de l'État, pour encourager ou pour enrayer l'émigration ou l'immigration, est dangereuse et nuisible aux intérêts généraux, l'échange de bras doit être libre, comme doit l'être l'échange de marchandises. Mais les pouvoirs publics, soit l'État, soit la commune, ont un devoir à remplir vis-à-vis des émigrants peu éclairés.

Si l'émigration doit être libre, les pouvoirs publics ont le devoir de la surveiller et d'exiger des garanties sérieuses des agents qui s'occupent d'émigration. Il importe en effet que l'émigrant ne soit pas la dupe de racoleurs sans scrupules, qui ne désirent que toucher une prime proportionnelle au nombre d'hommes qu'ils expédient. Il importe qu'il ne soit pas abandonné à lui-même purement et simplement, arrivé au point de destination, victime de fallacieuses promesses. Ce dernier rôle de protection appartient aux consuls ; mais, au lieu d'avoir les charges de rapatriements nombreux, conséquences de déceptions amères, combien n'est-il pas préférable de mettre les émigrants en garde contre les agences peu scrupuleuses ? Il vaut mieux prévenir le mal que d'avoir à le réparer.

D'un autre côté, si l'on reconnaît à l'État un droit d'intervention sur les opérations de recrutement des émigrés, on ne peut lui refuser celui de favoriser un courant d'émigration plutôt qu'un autre. Si des émigrants français ne savent pas où ils doivent aller exercer leur activité, s'il leur est indifférent d'aller dans telle ou telle région, qu'on les dirige vers une colonie française. Là, ils contribueront a l'extension du commerce français, certainement d'une façon plus efficace que s'ils avaient été dirigés, sans autre guide que le hasard, en pays étranger.

Enfin, le devoir des pouvoirs publics est, lorsqu'ils sont consultés, et autant qu'ils le peuvent, de détourner de leurs projets les émigrants qui ne possèdent pas le moindre pécule. Si de tels émigrants étaient dirigés sur une terre française, l'administration pourrait au moins leur donner quelque subside et mettre à leur disposition des outils et des terres ; mais si ces malheureux se laissent débarquer dans des pays étrangers, s'ils ne sont pas retenus à l'avance par une association spéciale, ou par un patron qui les attend, ils sont voués à une existence misérable.

L'émigrant a donc lui aussi des obligations de prudence s'il veut avoir des titres fondés à la protection de l'État. Ces devoirs sont relatifs à son aptitude personnelle, aux précautions à prendre pour éviter de funestes déceptions ou des difficultés imprévues, enfin au choix du pays de destination.

1. *Histoire de l'émigration*, Guillaumin, 1862, p. IV, introduction.

On ne saurait, en définitive, refuser aux pouvoirs publics certains droits d'intervention dans les opérations d'émigration, mais à condition que ce droit ne soit exercé que dans l'intérêt de l'émigrant et de la société. Pour ce qui concerne l'immigration, il serait contraire aux intérêts généraux que l'État s'opposât d'une manière quelconque à l'entrée d'étrangers paisibles; nous pensons que la loi du 26 juin 1889 a raison de réclamer comme Français les individus nés en France d'étrangers qui eux-mêmes y sont nés, mais nous repoussons comme étant contraire au principe de la liberté toute proposition tendant à taxer les étrangers. Nous ajouterions même volontiers que l'intérêt de la France est de les accueillir le plus libéralement possible, et de leur faciliter en même temps la naturalisation, en abolissant, par exemple, les droits de chancellerie, dont le montant élevé semble prohibitif pour beaucoup de travailleurs qui ne demanderaient qu'à être Français.

V. TURQUAN.

Bibliographie.

Jules DUVAL, *Histoire de l'émigration* [illegible] Guillaumin, 1862. — LEGOYT, *L'Émigration* [illegible]. Marseille, 1861. — MOHEAU, *Recherches sur la population de la France*. Paris 1778. — [illegible] Rome, Botta. — *Appunti di statistica comparata* [illegible] *Bulletin de l'Institut international de statistique*. Rome, 1889. — WAPPÄUS, *Deutsche Auswanderung und Kolonisation*. Leipzig 1846. — *Law of migrations*, *Society of Statistics of London*, 1885. — *Comptes rendus des congrès* [illegible] 1889 [illegible] Société d'éditions scientifiques 1890.

EMPRUNTS PUBLICS.

SOMMAIRE

I. DÉFINITIONS. — EMPRUNTS EN GÉNÉRAL.

On peut donner de l'emprunt public bien des définitions, suivant le point de vue duquel on l'envisage. La définition qui paraît le mieux convenir dans un dictionnaire d'économie politique est celle-ci : Un emprunt public est une opération par laquelle les États font appel au crédit en vue de convertir une dépense lourde et immédiate en une succession de petites charges à répartir sur un certain nombre d'années subséquentes[1].

En effet, quand un État se trouve en face d'une guerre, ou engagé dans de grandes entreprises de travaux publics, ou contraint de régler des dettes antérieures trop importantes, le rendement des impôts ne lui fournirait pas un capital suffisant, et surtout ne le lui fournirait pas assez promptement. L'État, placé dans une des trois conditions susdites, demande le capital dont il a besoin à l'épargne, et s'engage à payer aux prêteurs un intérêt annuel à un taux et à des conditions déterminés. Pour ce qui est du remboursement du capital, nous verrons plus loin quand et de quelles façons il s'opère.

Pour appeler les capitaux dans ses caisses, l'État peut employer deux systèmes : ou bien il invite ouvertement, par voie d'affiches, tous les capitalistes, grands ou petits, qui le voudront, à coopérer à la formation du capital demandé, et alors l'emprunt est *public*; ou bien il dispose à son gré de certains fonds mis en dépôt sous sa sauvegarde par un certain nombre de particuliers, ou s'engage, sans publicité, au fur et à mesure de ses besoins, vis-à-vis de quelques catégories de prêteurs, fournisseurs, grandes compagnies, départements, villes, etc., et alors l'emprunt peut être dit *dissimulé*.

Nous allons examiner ces deux systèmes d'emprunts et leurs modes divers. Toutefois, disons tout de suite que le mode de l'*emprunt public* est de beaucoup le plus important, le plus honnête, le meilleur, celui enfin qui est le plus propre à satisfaire aux besoins

1. Étant donné cette définition, un article Emprunts ne devrait comprendre que l'indication des différentes catégories d'emprunts et l'exposé des modes d'émission. Mais puisque dans la plupart des pays on a recours à des moyens détournés pour demander de l'argent au public et que l'on a pris la funeste habitude de constituer ainsi par des voies différentes plusieurs catégories de dettes, il a paru convenable [illegible] ici (bien que l'on se soit occupé de la question générale au mot DETTE) dans quelques détails relatifs à la nature des dettes créées par les différentes sortes d'emprunt.

et à répondre aux tendances des États modernes.

1. Emprunts publics proprement dits.

a. Emprunts en rentes perpétuelles. — Les États empruntent aux particuliers dans des conditions notablement différentes de celles qui sont usitées entre particuliers. Un particulier qui emprunte à un autre s'engage presque toujours à rembourser le capital à une échéance fixe, après un certain nombre de mois ou tout au plus d'années. Au contraire, l'État fixe souvent, pour le remboursement, des échéances très éloignées, trente ans, soixante ans, ou davantage, et même il emprunte en *rentes perpétuelles*, c'est-à-dire qu'il s'engage seulement à servir les intérêts, tant qu'il lui plaira de ne point rembourser le capital, et que le prêteur ne sera jamais en droit de réclamer le remboursement. Il importe de bien spécifier qu'en empruntant en *rentes perpétuelles*, l'État ne s'interdit nullement de rembourser; il se borne à ne point s'engager à le faire, à se réserver de le faire seulement quand il lui plaira. Le mot *rentes perpétuelles* n'est donc employé que dans un sens restreint; il est surtout opposé au mot *rentes amortissables*, dont nous parlons plus loin.

A première vue, il semble étrange que le prêteur consente volontiers à cette aliénation presque totale de son capital pour le seul profit d'une rente; mais il est facile de comprendre que cette aliénation n'est qu'apparente, puisque la reconnaissance (ou *titre*) de la somme prêtée à l'État peut être vendue dès que celui qui la possède le désire, et que la faveur dont jouissent dans le public les rentes émises par les États prospères permet de trouver toujours un acquéreur de ce titre, et même assez souvent à un prix supérieur à la somme prêtée.

b. Emprunts en rentes amortissables et en rentes viagères. — Rigoureusement on devrait dire, au lieu de *rentes amortissables*, rentes *s'amortissant*. Le mot ne signifie pas, en effet, que l'État qui emprunte sous cette forme se réserve la faculté d'amortir sa dette en remboursant peu à peu, par parties, le capital emprunté (nous avons vu qu'il se réserve toujours cette faculté, même pour les rentes dites perpétuelles), mais bien que ce capital se trouvera remboursé forcément, d'une manière en quelque sorte automatique, au bout d'un certain nombre d'années. (V. Amortissement.

Voici en quoi consiste l'opération : on décide d'abord que l'emprunt devra être amorti (remboursé) en 20, 30, 50 ans, ou plus, jusqu'à 99 ans; on calcule combien de titres devront être remboursés chaque année pour que la totalité des titres ait été annulée à l'expiration de la période fixée. Les titres destinés à être remboursés sont désignés par des tirages au sort périodiques.

Cette combinaison permet d'inscrire au budget une somme fixe destinée en même temps au service des intérêts et à l'amortissement, car les obligations remboursées ne donnant plus lieu à des intérêts, la somme primitivement consacrée au payement de ces intérêts est employée au remboursement d'autres obligations. La somme nécessaire au service des intérêts décroissant à mesure que s'accroissent les ressources de l'amortissement, il est aisé d'établir d'avance le calcul exact de cette balance. Il est évident que d'année en année augmente le nombre des titres à amortir sans que l'État ait à augmenter le crédit destiné à l'amortissement, les ressources étant fournies par la réduction progressive des intérêts.

Le mode d'emprunt en rentes amortissables par tirages au sort périodiques est un des plus usités aujourd'hui. Il est avantageux pour l'État, parce qu'il lui permet de réduire sa dette régulièrement, et en ne prélevant sur les ressources annuelles de son budget qu'une somme modique relativement aux capitaux empruntés, et d'autant moindre que la période fixée pour l'amortissement est plus longue.

L'emprunt d'État en *rentes viagères* est un système à peu près abandonné maintenant, au moins pour les grands emprunts; il équivalait à l'assurance sur la vie par l'État, et cette source de profits est aujourd'hui laissée à l'industrie privée.

En Angleterre, où ce mode d'emprunt a été très employé au siècle dernier, il consistait à offrir au public de placer son argent à fonds perdus entre les mains de l'État, jusqu'à concurrence de la somme à emprunter, moyennant le payement d'une rente à un taux d'intérêt très élevé, rente payable à l'emprunteur durant toute sa vie, ou durant celle d'une personne désignée. Ce mode d'emprunt, qui n'a jamais réussi à faire entrer dans les caisses des États des sommes très considérables, peut être dit : *emprunt direct en rentes viagères*. Une autre méthode a consisté à offrir une rente viagère comme un avantage accessoire aux souscripteurs de rentes perpétuelles, sorte d'appât qui permit d'offrir pour la rente perpétuelle un intérêt au-dessous du taux usuel. Les *tontines* présentent des analogies avec ce mode d'emprunt. Enfin, l'Angleterre a conservé jusqu'à nos jours dans son système financier une sorte d'em-

prunt viager dont les résultats sont excellents. En vue d'amortir la dette perpétuelle, il est laissé aux porteurs de titres de rentes perpétuelles la faculté de les échanger contre des rentes viagères à leur profit ou au profit d'une personne désignée; ou bien encore à ceux qui ne possèdent pas de titres, de verser des capitaux directement, pour qu'il soit constitué une rente viagère à eux ou à une autre personne. Les titulaires de ces rentes viagères doivent être âgés d'au moins trente-cinq ans; le minimum de souscription est de 100 livres sterling; la rente viagère créée ne doit point dépasser 1000 livres sterling pour une seule tête, ou 1500 pour deux. En dernier lieu, l'État est tenu d'employer à l'amortissement de la dette perpétuelle les sommes destinées au service des rentes viagères et devenues libres par suite de la mort des titulaires. Quant à l'intérêt payé, il est naturellement d'autant plus élevé que l'âge du titulaire est plus avancé. Ces intérêts sont fixés par catégories d'âges d'après des tables de mortalité qu'on a dû corriger depuis l'origine de l'institution, et dont la statistique a démontré l'exactitude. (V. POLICES D'ASSURANCES.)

La France a imité ce système anglais de rentes viagères: elle a créé, en 1852, une *Caisse de retraites pour la vieillesse*; mais elle a admis un taux d'intérêt beaucoup trop élevé. L'institution ayant ainsi accru notablement les charges du Trésor quand elle aurait dû les diminuer, les Chambres ont cru devoir la supprimer en 1884, et l'État se borne désormais à payer les rentes créées avant cette époque.

Le système anglais de *conversion* (Voy. ce mot) des rentes perpétuelles en viagères, tel qu'il subsiste, présente plutôt les caractères d'une méthode d'amortissement de la dette d'État que ceux d'un emprunt proprement dit; le total des sommes nécessaires au service des rentes viagères demeure, ainsi qu'il convient, constamment très inférieur à celui des rentes perpétuelles amorties.

[illegible]. ÉMPRUNTS À COURTS TERMES; BONS DU TRÉSOR. — Ce mode d'emprunt se rapproche beaucoup de celui qui est en usage entre particuliers. L'État obtient le versement de capitaux qu'il s'engage à restituer soit à court terme, après six mois ou un an, soit après cinq, dix ou vingt années, et il en paye l'intérêt durant la période fixée. Parfois l'État s'engage à rembourser, non à date fixe, mais à une époque qu'il choisira entre deux dates précises. Tel est l'emprunt émis en France à la fin de l'empire sous le nom de *bons* 5-10. L'expression 5-10 signifiait que le Trésor pouvait rembourser le prêteur cinq ans après l'émission, et qu'il devait l'avoir fait au plus tard dix ans après, restant libre de choisir une date à sa convenance entre ces deux termes. Cette manière d'emprunt est très en usage aux États-Unis.

Parmi les emprunts à court terme les plus usuels en France, il faut citer ceux que l'on connaît sous le nom de *bons du Trésor*.

Ce système d'emprunt, assez simple en soi et très commode à l'État, présente l'inconvénient d'accumuler de forts payements obligatoires sur des échéances fixes, de sorte que, tombant à un moment de crise, ces échéances pourraient susciter de graves embarras au Trésor. Il est vrai que la latitude de cinq ans, laissée au gouvernement pour s'acquitter, diminue le danger. Aux États-Unis, les bons dits 5-20 étendent même cette latitude à quinze années. Néanmoins, même avec cette latitude, un État peut, au moment d'une crise, se trouver n'avoir pas usé de la faculté qu'il s'était réservée de rembourser antérieurement à la date la plus extrême, et être embarrassé d'échéances lourdes.

Les bons du Trésor, émis en conformité de certaines prescriptions légales, déterminées et connues, pour coopérer à la formation des *fonds de roulement* du Trésor, et représentant des sommes relativement peu considérables, constituent des emprunts *publics*. Il n'en est pas de même de ceux dont nous allons parler.

2. Emprunts dissimulés.

1. CAISSES D'ÉPARGNE; CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS; FONDS DES COMMUNES. — Il figure dans la dette de la France un assez grand nombre d'engagements résultant d'emprunts plus ou moins détournés, dissimulés, en tous cas, d'emprunts autres que ceux qui se font au grand jour. Ne pouvant entrer ici dans le détail de ces diverses créances, nous nous bornerons aux cas les plus caractérisés d'emprunts dissimulés, et aux plus importants. De ceux-ci est l'emploi que fait le Trésor des fonds déposés par le public aux caisses d'épargne.

Ces fonds, qui atteignent, comme nous le verrons plus loin, des totaux considérables, sont versés obligatoirement par les caisses d'épargne à la Caisse des dépôts et consignations qui, elle-même, les emploie de deux façons : 1° en acquisitions de rentes; 2° en les déposant en *compte courant* au Trésor. Ce compte courant détermine un emprunt permanent, sans publicité, exigeant un service d'intérêts fort lourd (il est actuellement de 4 p. 100), et constitue une créance immédiatement exigible et qui serait assurément exigée le jour où surviendrait une crise quel-

conque de nature à ébranler la confiance des déposants.

De la même nature est le compte courant particulier de la Caisse des dépôts et consignations, de plusieurs autres caisses spéciales, et des communes qui sont aussi obligées de déposer au Trésor leurs fonds disponibles. Tous ces dépôts sont employés aux besoins de l'État; ils constituent des emprunts de quantités variables et indéterminées, qui grèvent le budget de services d'intérêts, et dont le remboursement peut être réclamé à volonté par les prêteurs.

b. Annuités diverses. — Le mot « annuité » a plusieurs sens en matière financière. D'une manière générale, il signifie seulement l'intérêt annuel d'une dette quelconque; dans un certain nombre de cas, on l'emploie pour désigner la somme annuelle nécessaire à la fois au payement des intérêts et à l'amortissement d'un emprunt en rentes amortissables ou autres; enfin, on appelle souvent annuités des engagements à plus ou moins long terme dont le Trésor est obligé de payer annuellement l'intérêt. On entend par là la dette elle-même, capital et intérêts. C'est de cette dernière sorte d'engagements que nous parlons ici. Ils sont très nombreux dans presque tous les budgets; ils affectent des formes différentes et proviennent d'origines fort diverses. Tout en constituant de véritables emprunts contractés, la plupart du temps, sans publicité, ils diffèrent surtout de ceux qui résultent par exemple de l'emploi des fonds déposés aux caisses d'épargne en ce que le remboursement n'en peut pas être exigé immédiatement.

Ces engagements provenant de conventions intervenues entre l'État et des compagnies industrielles, des départements, des communes, des chambres de commerce, etc., comportent des époques de remboursement très variables, 5, 20, 30, 50 ans et davantage. Il arrive d'ailleurs qu'ils sont prorogés, renouvelés au moyen de conventions nouvelles amiables, et de combinaisons successives. Avec ces créanciers spéciaux, l'État traite de gré à gré, un peu comme un particulier ayant du crédit.

La majeure partie des capitaux de ces annuités est consacrée à de grands travaux publics: constructions de voies ferrées, creusement de canaux, réfection et agrandissement des ports maritimes, érection de casernes, écoles, dessèchement, assainissement, curage, irrigation, etc. Elles tiennent une place très grande dans presque toutes les dettes et surtout dans la dette française, et par cela seul qu'elles peuvent être créées par les pouvoirs publics en dehors sinon de l'examen direct du pays, du moins de ce contrôle spécial qui se traduit par des souscriptions plus ou moins empressées, plus ou moins abondantes, on y a recours sans assez de discernement et de mesure.

II. DIFFÉRENTES SORTES DE DETTES RÉSULTANT DE DIVERSES MANIÈRES D'EMPRUNTER.

La multiplicité et la variété des engagements qui constituent les dettes publiques font qu'ils se prêtent mal à une classification rigoureuse. Pourtant le langage usuel et les documents ou écrits ayant trait aux finances admettent généralement trois grandes divisions principales; ce sont : la dette consolidée, la dette viagère, la dette flottante. Mais après ce que nous avons dit plus haut des rentes viagères, lesquelles d'ailleurs ne forment aujourd'hui qu'une quotité relativement peu importante dans les budgets de presque tous les pays et tendent même à disparaître, il semble préférable ici de ne pas les faire figurer à part, et d'envisager seulement deux grandes catégories : la dette consolidée et la dette flottante.

3. Dette consolidée.

On désigne sous ce nom toute la partie de la dette représentée actuellement par des rentes proprement dites, que ces rentes proviennent d'emprunts directs, ou bien de dettes d'autres natures qui ont été *consolidées*, c'est-à-dire remplacées par des titres de rentes, à diverses époques. Dans la dette française, la consolidée comprend les rentes perpétuelles dites 3 p. 100 et 4 1/2 p. 100 (l'ancien 5 p. 100 français a été *converti*, voy. le mot Conversion) et les rentes 3 p. 100 amortissables. On peut considérer aussi comme faisant partie de la dette consolidée les obligations viagères émises par la *Caisse de retraites pour la vieillesse* dont nous avons parlé plus haut.

L'expression « consolidée », employée ici pour désigner la dette de l'État en rente, est prise dans un sens très étendu ou, pour mieux dire élargi. On entend par là que la masse de ces rentes s'est substituée à une quantité d'autres dettes que les capitaux obtenus par le moyen d'emprunts en rentes ont servi sinon à éteindre ou du moins à transformer. Mais il importe de bien préciser l'origine et le sens du mot *consolidation*, qu'on emploie d'ailleurs dans des circonstances assez différentes les unes des autres.

Consolider, c'est, d'une manière générale, substituer un titre de rente à une créance due en principal. Il y a consolidation toutes les fois qu'on remplace une dette à terme par une dette à titre perpétuel, ou encore une

dette à court terme par une autre à un terme plus éloigné, mais toujours en remettant au créancier un titre de rente en échange du reçu, de la reconnaissance de l'engagement quelconque qu'il avait entre les mains. Une opération de ce genre présente un caractère fort différent suivant qu'elle est imposée au créancier, ou qu'on le laisse libre de l'accepter. La loi du 7 juillet 1848, par exemple, a imposé la consolidation des bons du Trésor échus, c'est-à-dire qu'elle a obligé les porteurs de ces bons à les échanger contre des titres de rente 3 p. 100 qui ne pouvaient être vendus en Bourse qu'avec une perte de 20 p. 100. Cette consolidation constitue un emprunt forcé, une violation du contrat, une spoliation partielle ; elle a été un acte aussi blâmable en soi que préjudiciable au crédit de l'État. Au contraire, quand l'État émet des rentes perpétuelles ou amortissables et emploie une partie des capitaux ainsi empruntés à amortir sa dette en obligations à terme ou à éteindre des annuités, il *consolide*, et l'opération est licite et régulière.

Enfin, la loi du 9 vendémiaire an VI a introduit une opération de consolidation différente de toutes celles qui viennent d'être décrites. Les arrérages de rentes perpétuelles, qui s'élevaient alors à 258 millions furent remboursés en bons au porteur d'une espèce toute particulière jusqu'à concurrence de 172 millions ; les 86 millions restants furent consolidés et déclarés « exempts de toute retenue présente et future ».

Ces exemples donnent une idée de l'origine et de la valeur du mot « consolidé »; mais on voit par là même combien le sens en a été étendu quand on a appelé « dette consolidée » l'ensemble de la rente française. Une partie seulement de cette dette résulte de consolidations ; l'autre et la plus grande partie provient d'emprunts directs ou perpétuels dont les capitaux ont été consacrés à des objets spéciaux tels que guerres, travaux publics, etc.

En Angleterre, certaines des valeurs qui représentent la dette publique régulière sont appelés *fonds consolidés*, ou simplement *consolidés*. L'origine de cette appellation est spéciale : on avait autrefois coutume d'affecter le produit de certaines taxes formant les revenus anglais au payement des intérêts de certains emprunts, et ce produit était dit : *fonds* ou *gage* de l'emprunt. Plus tard, ces fonds s'étant multipliés, la comptabilité à laquelle ils donnaient lieu devint trop compliquée, et on eut l'idée de les agréger tous en un seul, qu'on nomme « fonds consolidé ». De là vint l'habitude de nommer *consolidés* la rente anglaise et les titres qui la reconnaissent.

Outre les consolidés — qui, en somme, malgré l'origine particulière de leur nom, consistent en rentes analogues à celles dont est composée notre dette consolidée et doivent figurer dans la dette consolidée — l'Angleterre a admis dans son système de finances une sorte d'emprunt qui n'a guère été en usage que chez elle et qu'elle appelle *terminable annuities* (annuités terminables). En voici le mécanisme : les souscripteurs de l'emprunt recevaient un titre qui leur donnait droit à un intérêt fixe pendant une longue suite d'années, parfois pendant 99 ans, après quoi l'annuité cessait d'être payée sans que le capital fût remboursé. L'intérêt servi était, il est vrai, assez considérable pour qu'il pût être considéré comme contenant en lui-même l'élément d'un amortissement réel, étant donnée la très longue durée de l'annuité. Ce mode d'emprunt n'a pas ordinairement été employé seul; on offrait ces annuités comme avantage accessoire aux souscripteurs d'un autre emprunt en rentes perpétuelles, avantage qui faisait accepter pour ces dernières un taux d'intérêt inférieur. Les *terminable annuities* diffèrent essentiellement, comme on le voit, des annuités à terme françaises, celles-ci comportant le remboursement du capital.

4. Dette flottante.

On appelle ainsi l'ensemble des capitaux qui servent de fonds de roulement et qui sont employés aux besoins journaliers du Trésor. On a souvent contesté non pas que ce fonds de roulement fût utile, mais qu'il fût nécessaire d'y pourvoir par des emprunts spéciaux. Il semblerait que la rentrée des impôts dût suffire aux dépenses courantes, si l'organisation n'était pas défectueuse. Quoi qu'il en soit, en l'état actuel il n'en est pas ainsi, et l'on peut reconnaître trois causes principales à l'existence de la dette flottante : 1° En cours d'exercice les impôts ne commencent à rentrer qu'en mars et avril. Afin de pourvoir aux payements pendant les mois de janvier et de février, le Trésor recourt à de petits emprunts; 2° Il se produit souvent des *découverts* (ou déficits), c'est-à-dire que les ressources se trouvent quelque peu inférieures aux dépenses de chaque exercice, et il faut couvrir ces déficits dans les exercices suivants, ce qui nécessite encore des engagements nouveaux : 3° Il est fait emploi, comme nous avons dit, des fonds déposés aux caisses d'épargne. Le Trésor en est dès lors responsable et ces fonds étant remboursables à vue et à la volonté des dé-

sants, l'État doit pourvoir aux exigences de ce compte courant.

Pour faire face aux besoins des mois de janvier et février et aux découverts qui peuvent se produire en cours ou en fin d'exercice pour les causes que nous venons de dire, l'État emploie plusieurs modes d'emprunts correspondant aux différents chapitres de la dette flottante : il émet des obligations à court terme, dits bons du Trésor, qui sont souscrits par le public ou déposés à la Banque de France ; il accepte des avances des trésoriers payeurs généraux, fonctionnaires chargés de centraliser le produit des impôts dans chaque département ; il accepte à titre productif des dépôts en compte courant des établissements financiers appelés *Caisse des dépôts et consignations* et *Crédit foncier*; enfin, il dispose des dépôts des caisses d'épargne non employés autrement par la Caisse des dépôts et consignations.

Le capital de ces divers emprunts et de quelques autres analogues, qui forment la dette flottante, a atteint, à certaines époques, des chiffres énormes, plus de 2 milliards; il se trouvait être en 1887 d'environ 990 millions. La principale cause de l'existence d'une grosse dette flottante et de son accroissement, ce sont les découverts. Les déficits de chaque exercice annuel s'accumulent jusqu'au moment où la charge en devient trop lourde. Alors on procède à une consolidation, c'est-à-dire à un emprunt en rentes perpétuelles ou à long terme. Le gouvernement français a eu recours en 1883 à une sorte particulière de consolidation : il a converti en rentes 3 p. 100 amortissables une somme de 1200 millions des dépôts de caisses d'épargne. Cette consolidation équivaut à un emprunt nouveau sans extinction de la première dette, puisque l'État reste responsable des dépôts des caisses d'épargne et que le retrait de ces fonds demeure continuellement exigible. Une autre cause de grossissement pour la dette flottante, c'est que l'État a assumé la charge de nombreuses dotations et subventions périodiques ou accidentelles. Il fait des avances aux communes et subventionne un grand nombre de *caisses*, celles des chemins vicinaux, des écoles, des lycées, etc.

L'expression dette flottante, qui est employée constamment en matière financière, ne figure pas dans le document officiel du budget. Cette dette y est comprise dans la deuxième section intitulée : *Capitaux remboursables à différents titres.*

5. Annuités et pensions

On pourrait faire rentrer ces dernières sortes de dettes dans la dette flottante, comme étant indéterminées et variables, s'il n'était d'usage de réserver le nom de dette flottante aux seuls comptes courants du Trésor.

Nous n'avons guère à parler ici des pensions que pour mémoire, parce que le capital nécessaire au payement de leurs arrérages figure dans la dette.

Nous avons défini plus haut les annuités à long terme. Le caractère spécial de ces emprunts est d'être faits, non pas au grand public, mais à des sociétés, à des syndicats, à des départements et à des villes, et presque toujours à la suite de combinaisons ayant pour but l'exécution de travaux publics. Ces annuités sont de deux espèces : les unes comportent des intérêts annuels fixés d'avance ; le payement de tout ou partie des intérêts des autres est subordonné à certaines conditions, et varie suivant des éventualités. Quelques exemples feront comprendre de quelle espèce sont ces éventualités.

Le gouvernement français a fait exécuter, de 1820 à 1840, un grand nombre de travaux de canalisation, de navigation, de ports, pour lesquels il s'est fait avancer des capitaux par les départements, les villes, les corporations qui avaient intérêt à l'achèvement de ces travaux. Ces prêts ont été consentis moyennant le payement, pendant un temps déterminé, d'annuités qui comprenaient à la fois les intérêts et l'amortissement de certaines de ces dettes. Pour en couvrir d'autres, l'Etat a accordé aux prêteurs le droit de percevoir le péage ou le tonnage sur les bateaux et vaisseaux qui utiliseraient ces ports et canaux, stipulant en outre que si le produit de ces droits n'atteignait pas la somme nécessaire à l'intérêt et à l'amortissement, il payerait la différence. C'est ce qu'on appelle la *garantie d'intérêts*, ou simplement la garantie de l'État. Plus tard, ces droits de péage et de tonnage furent rachetés, moyennant de nouvelles annuités fixes, afin d'encourager le commerce par la gratuité des passages.

Des emprunts analogues aux précédents et très nombreux, ont été contractés vis-à-vis des Compagnies françaises de chemins de fer. Les Compagnies ont avancé les capitaux nécessaires à l'achat des terrains et à la construction des lignes, et l'État s'est engagé à payer annuellement la différence entre le produit net des lignes et la somme nécessaire au payement de l'intérêt et de l'amortissement. Il est à remarquer que ces sortes d'annuités non seulement doivent s'éteindre, mais devraient se convertir en recettes pour l'Etat, après un certain nombre d'années, quand le produit des lignes devient supérieur à l'an-

nuité. Mais le grand nombre de lignes d'intérêt local, improductives, dont la construction est imposée aux Compagnies (V. CHEMINS DE FER) retarde indéfiniment l'extinction de la garantie d'intérêts. De plus, à la suite de conventions nouvelles intervenues entre les grandes Compagnies et l'État, les annuités qui devaient être payées ont été consolidées en d'autres annuités à long terme, ce qui rejette à une époque très eloignée la libération définitive.

Nous n'avons pas à entrer ici dans le détail de quantité d'autres opérations analogues consenties à des villes pour constructions et travaux divers. Il suffit de dire que les annuités qui en résultent sont excessivement nombreuses et varient sans cesse par suite des extinctions et des créations nouvelles.

III. MODES D'ÉMISSION ET DE NÉGOCIATION DES EMPRUNTS PUBLICS.

6. Modes anciens.

Un historique des emprunts sous les anciennes monarchies n'a point ici sa place (V. FINANCES DE L'ANCIEN RÉGIME) et même il serait long et inutile de parler de la tentative si connue de Law, au siècle précédent, qui fut le premier essai sérieux d'appel au grand crédit public en France. Les grands emprunts avant la Révolution, contractés pour subvenir à des frais de guerre, furent souvent des emprunts forcés. L'État taxait chaque province à tant, les assemblées provinciales déterminaient la quote-part de chaque district, les assemblées de districts celle de chaque commune, et les municipalités celle de chaque individu imposable. D'autres fois, les États ont taxé directement tous les imposés ordinaires à une certaine somme, suivant leurs ressources présumées; dans d'autres cas, les capitalistes et les propriétaires de chaque province furent seuls contraints à concourir à l'emprunt. Ces emprunts plus ou moins iniques, et qui atteignaient inégalement les imposés suivant la nature de leurs biens et leurs disponibilités, constituaient des rentes, et le capital n'était point perdu pour les prêteurs. Par contre, les intérêts n'étaient pas toujours payés, et les rentiers de l'ancien régime se sont vus retrancher des *quartiers* (quart de la rente) quand les finances royales étaient trop embarrassées.

Ces modes d'emprunts ayant complètement disparu dans les pays civilisés[1], sauf le cas des réquisitions de guerre, nous n'avons pas à nous en occuper. Il n'en existe pas moins des emprunts forcés, de notre temps, mais détournés, dissimulés. Un certain nombre des opérations dites *consolidations* sont du nombre. Le premier empire commit la faute de payer un certain nombre de ses fournisseurs en titres de rentes qui ne pouvaient être vendus qu'à perte. Cette consolidation constituait un véritable emprunt forcé et a nui sérieusement au crédit de ce gouvernement, qui n'a trouvé plus tard des fournisseurs qu'à des conditions très onéreuses. La consolidation des bons du Trésor échus et des dépôts de caisses d'épargne, en 1849, ferme l'ère de ces opérations illicites et surannées.

Est également tombée en désuétude une autre sorte d'emprunt, celui-ci volontaire, dit *patriotique*. Des souscriptions de ce genre furent offertes aux capitalistes en 1789, en 1831, en 1848. L'État demanda aux détenteurs de fonds de lui prêter à un taux d'intérêts moindre que celui ayant cours. L'emprunt patriotique de 1831 ne produisit qu'environ 20 millions, et celui de 1848 26 millions, sommes inférieures aux capitaux demandés et, relativement aux besoins de ces temps de crise, insignifiantes.

Les seuls emprunts publics auxquels les États ont recours aujourd'hui sont ceux qui offrent aux capitalistes des avantages suffisants et un intérêt rémunérateur; ils les émettent en rentes soit perpétuelles, soit amortissables, dans des conditions et suivant les procédés ci-après.

7. Souscription publique faite directement pour le compte de l'État ; négociations par intermédiaires.

Quand l'État est autorisé par une loi à conclure un emprunt dans l'une des deux formes usitées (en rentes perpétuelles ou amortissables) et qu'il veut procéder par voie de souscription directe, il détermine par avance les conditions dans lesquelles les souscriptions seront reçues, les fait connaître au public par des affiches et des publications dans les journaux, et fixe, dans ces mêmes publications, un jour où les prêteurs pourront se présenter et verser leurs souscriptions.

S'il veut au contraire procéder par intermédiaires, l'État discute avec des banquiers les conditions dans lesquelles il peut leur céder l'emprunt, et ceux-ci s'engagent à

1. Les deux derniers emprunts [illegible] en France sont l'emprunt [illegible] 17[illegible] dont on ne put faire rentrer [illegible] peine, et un emprunt de 100 millions en 1815, sous le minis- [illegible]

verser la totalité des capitaux demandés, partie immédiatement, partie dans un délai très rapproché. Ensuite ces banquiers concessionnaires de l'emprunt le placent à leur tour dans le public, à leurs risques et périls, en procédant, comme l'Etat, par voie de publication et de convocation, affiches et journaux. C'est ce qu'on appelle émettre un emprunt.

L'État a cet avantage, en procédant par le système des banques intermédiaires, qu'il est certain de toucher les capitaux qu'il demande et de les toucher tout de suite. Si au contraire l'État emprunte par la méthode directe, et que son crédit soit médiocre, ou que les conditions offertes ne plaisent pas au public, l'emprunt peut n'être pas *couvert*, c'est-à-dire que le montant des souscriptions peut ne pas atteindre le capital demandé. Par contre, le public trouve son désavantage à une souscription par intermédiaires, parce que les banquiers concessionnaires lui recèdent l'emprunt à des conditions un peu plus onéreuses que celles qu'ils ont eux-mêmes obtenues de l'État. Un autre inconvénient pour l'État de la méthode d'émission directe, c'est qu'il est obligé, comme nous le verrons, d'accorder aux souscripteurs des délais de versements assez longs, de sorte que le capital ne rentre qu'au bout d'un certain temps.

Lorsqu'il a recours à la méthode par intermédiaires, l'État peut, soit débattre de gré à gré les conditions de l'emprunt, soit le mettre en adjudication, c'est-à-dire établir la concurrence entre les plus grandes maisons de banque, et adjuger l'emprunt à celle qui offrira le capital au taux le plus élevé. (V. Crédit public.) L'adjudication est le procédé jugé le meilleur et celui qui est aujourd'hui le plus en usage quand on procède par intermédiaires. L'émission publique est le mode le plus usité; il est naturel que les Etats dont le crédit est bien établi et qui ne sont sous le coup d'aucune nécessité de guerre, y recourent de préférence[1]. En Angleterre, toutefois, le mode de l'adjudication aux banques est le plus employé.

8. Emprunts au pair, au-dessous du pair; primes; lots.

On appelle *pair* le taux auquel le capital d'un titre de rente doit être remboursé. Ainsi, par exemple, si un État émettait un emprunt 5 p. 100 *au pair*, cela signfierait qu'il demanderait qu'on lui versât réellement 100 francs contre remise de chaque titre rapportant 5 francs de rente. De la sorte, en remboursant 100 francs, l'État rembourserait *au pair* exactement la somme prêtée. En réalité il n'en est jamais ainsi; l'État, pour attirer les capitaux dont il a besoin, reconnaît une créance de 100 francs et remet un titre de 5 francs de rente à celui qui lui prête une somme déterminée et ordinairement inférieure à 100 francs. Si l'État rembourse ce titre, il devra le faire au pair, c'est-à-dire à 100 francs. Tel a été l'emprunt de 5 milliards en 5 p. 100 perpétuel contracté après la guerre de 1870-71; il avait été émis à 79 francs, c'est-à-dire à 21 francs au-dessous du pair. Cette somme de 79 francs est dite *taux de l'émission*.

Quand les titres d'un emprunt semblable sont mis en circulation dans le public, leur valeur en Bourse ne saurait se maintenir au taux de l'émission : ou cette valeur *baisse* au-dessous du taux de l'émission, ce qui se produit si le public perd sa confiance dans la solidité du crédit de l'État qui a émis, ou, — ce qui est le cas le plus fréquent, — la valeur du titre *monte* aussitôt, parce que l'intérêt payé représente un capital supérieur non seulement au taux de l'émission, mais encore au pair. Ainsi, pour continuer à prendre pour exemple l'emprunt des 5 milliards, la somme de 79 francs que payaient les souscripteurs leur donnant droit à un intérêt de 5 francs, leur argent était placé à un peu plus de 6,25 p. 100, intérêt exorbitant si l'on songe que le loyer normal de l'argent, aux époques actuelles, oscille entre 3 et 4 p. 100 au plus. Les titres montent donc souvent au-dessus du *pair* pour atteindre un capital en rapport avec l'intérêt servi. Il en résulte qu'un souscripteur qui vend son titre quand celui-ci a atteint un cours supérieur au taux de l'émission, bénéficie de la différence, et qu'il perd une différence quand le titre est tombé au-dessous de ce taux. La différence en gain s'appelle *prime*.

On appelle aussi *prime* de remboursement le gain que réalise un souscripteur quand l'État rembourse au pair un titre qui a été souscrit au taux d'émission. Cette prime est d'autant plus forte que l'intérêt nominal de l'emprunt est plus faible, parce qu'alors le taux de l'émission est très au-dessous du pair. Un titre de rente 3 p. 100, remboursable à 100 francs, est fréquemment souscrit pour un versement réel d'environ 60 francs. Si ce titre représente une obligation amortissable, le tirage au sort la désignant, le remboursement aura lieu au pair, soit à 100 fr.,

1. Parfois aussi on emploie un mode de souscription nouveau : l'État vend des titres de rentes à la Bourse et dans les trésoreries au fur et à mesure de ses besoins. Cette méthode clandestine pourrait présenter de sérieux inconvénients.

et le souscripteur touchera une prime de 40 francs. S'il s'agit d'un titre de rente perpétuelle, le souscripteur pourra le négocier dès qu'il aura atteint un capital normalement correspondant à l'intérêt de 3 p. 100, et toucher une prime, moindre que s'il était remboursé au pair, mais d'autant plus forte que le cours de la rente sera au-dessus du taux d'émission.

L'attrait de ces primes explique la faveur croissante du public pour les souscriptions d'emprunt, sa préférence à l'égard des émissions à intérêt nominal peu élevé, et surtout pour les obligations amortissables qui doivent être remboursées au pair dans un délai fixé et qui courent la chance de l'être à chaque tirage. Les primes ainsi offertes sont souvent considérables. Le type d'emprunt le plus communément adopté par les villes et sociétés financières et industrielles, qui font des émissions à l'instar de l'État, est l'obligation de 500 francs, en rentes amortissables, livrable contre versement d'un capital de 300, 350 francs, au plus 400 francs, et rapportant 15 francs d'intérêt environ. Le but de ces grosses primes de remboursement est d'amener le public à se contenter d'un intérêt modique. Le payement des primes de remboursement est en effet une charge moins lourde qu'un intérêt élevé, parce que, comme nous l'avons vu plus haut, ces payements s'échelonnent sur un grand nombre d'années, au fur et à mesure de l'amortissement, et qu'il s'établit une balance naturelle entre les sommes représentant les rentes éteintes et les sommes nécessaires aux nouveaux remboursements. Outre ces primes, et comme supplément d'appât, il arrive souvent qu'on joint aux conditions de ces emprunts la chance de gagner des lots en argent plus ou moins considérables. Ce type d'emprunt est connu sous le nom de *valeurs à lots*.

Presque tous les emprunts d'État sont émis au-dessous du pair. Les gouvernements ont été amenés à reconnaître ainsi aux prêteurs des créances très supérieures aux sommes réellement versées, parce qu'il serait probablement impossible de réunir des capitaux d'un grand nombre de millions sans consentir des sacrifices importants. On pourrait, il est vrai, contracter des emprunts au pair en stipulant un intérêt de 6 et 7 p. 100, qui équivaudrait aux avantages offerts par les combinaisons compliquées en usage. Ces combinaisons ont été à l'origine adoptées afin de respecter — d'une manière fictive, il est vrai — les lois qui interdisaient comme usuraires les taux d'intérêt supérieurs à 6 p. 100. (V. Crédit public.)

9. Souscriptions irréductibles et réductibles délais de versement.

Le public montre un grand empressement à acquérir, le jour de l'émission, les titres des emprunts émis par les États solvables. L'engouement a été tel lors de certains grands emprunts, qu'ils ont été *couverts* un grand nombre de fois, c'est-à-dire que le public a souscrit le capital demandé, si grand qu'il fût, un grand nombre de fois. Le fait s'explique par le désir de bénéficier des primes et autres avantages offerts, mais la cause principale est que la plus grande masse de ces souscripteurs *n'est pas effective*. Les capitalistes petits et grands souscrivent souvent un nombre de titres très supérieur à celui qu'ils peuvent ou veulent acheter réellement : 1° parce qu'ils ne sont obligés de verser en souscrivant qu'une partie du capital exigé, des délais par échéances successives leur étant accordés pour le versement du reste ; 2° parce que si l'emprunt se présente dans de bonnes conditions, le prêteur prévoit presque avec certitude qu'il sera plusieurs fois *couvert* et qu'on sera par suite obligé de soumettre les souscriptions à une réduction proportionnelle ; 3° parce que le souscripteur sait qu'il pourra vendre, s'il le veut, le titre qui lui sera remis contre un premier versement, et ainsi bénéficier d'une certaine prime sans avoir besoin d'effectuer les autres versements.

Le nombre des échéances accordées aux souscripteurs pour *libérer* leurs titres, c'est-à-dire pour parachever le payement de la somme demandée pour chaque obligation, est variable, aussi bien que l'espacement de ces échéances. Il y a des exemples d'échelonnement en trois, quatre, cinq et même huit échéances, réparties généralement sur une période de huit à douze mois. Il y a intérêt, pour s'assurer que les souscriptions seront sérieuses, à exiger un premier versement qui représente au moins le quart ou le cinquième du capital demandé. Cette règle n'a pas toujours été suivie ; les emprunts émis de 1864 à 1870 n'ont exigé qu'un premier versement de 10 p. 100. Les gouvernements, qui ont toujours un intérêt de crédit et d'amour-propre à ce que leurs emprunts soient couverts un grand nombre de fois, se laissent entraîner à accorder des facilités excessives. Il en résulte que les souscriptions atteignent des chiffres fantastiques, mais qu'elles sont tout à fait fictives et se prêtent à une spéculation désordonnée. Les délais de versements n'en sont pas moins indispensables, afin de favoriser l'épargne. Si l'État réclamait le verse-

ment total en une seule fois, il pourrait ne pas se trouver une suffisante masse de capitaux disponibles pour couvrir l'emprunt, et beaucoup de souscriptions seraient perdues qu'on recueille par l'autre procédé. De plus, il y aurait danger à entasser dans les caisses publiques de fortes quantités de numéraire, qui feraient défaut pour les transactions.

L'affiche annonçant l'emprunt en détermine toutes les conditions, y compris les délais de versement et la manière dont s'opérera la réduction en cas de besoin. L'irréductibilité est parfois concédée comme un avantage à certains privilégiés, en retour de certains services qu'ils rendent à l'emprunt; elle est généralement accordée aux souscripteurs d'une seule obligation, afin de favoriser la petite épargne. En France, on avait d'abord admis au bénéfice de l'irréductibilité les souscripteurs de 50 francs de rente et au-dessous; on a reconnu depuis que cette quotité était trop élevée, et l'on réserve l'irréductibilité aux souscriptions d'un seul titre.

IV. CONCLUSION.

Nous avons examiné successivement les diverses espèces d'emprunts d'États, les dettes qu'ils forment et les manières de les émettre; un certain nombre d'observations d'ordre général ont leur place à la fin de cet examen rapide.

Lorsqu'un Etat a besoin d'emprunter de grosses sommes pour une longue durée; lorsqu'il veut par exemple liquider une situation anormale, consolider sa dette flottante et organiser sérieusement le service de l'amortissement, il ne peut guère emprunter que sous la forme de rentes perpétuelles, d'annuités perpétuelles rachetables au pair ou d'annuités à terme rachetables au pair. Entre ces trois formes d'emprunt, il lui reste encore à déterminer celle qui est préférable suivant l'époque, l'état financier et politique et la situation même des finances de l'Etat. Pour les très grosses sommes, les rentes perpétuelles conviennent mieux, en général, parce que le remboursement — et un remboursement élevé — ne vient pas gêner le Trésor. Il en est autrement pour des sommes moins importantes. En ce qui concerne les travaux publics, si ces travaux sont sagement faits, s'ils répondent véritablement à un besoin réel ou s'ils sont appelés à développer l'activité économique, l'État peut emprunter à des termes plus courts, parce qu'il peut prévoir que, sans augmenter les impôts, ces impôts, par le seul effet de l'augmentation de la richesse nationale pourront offrir des plus values. Mais il faut se garder de l'optimisme à ce sujet. En général, les peuples chez lesquels existe le système parlementaire sont déjà trop portés, par suite de considérations électorales et politiques, à exagérer les travaux publics. En tout cas, il est téméraire d'affirmer que l'augmentation irréfléchie de ce qu'on a appelé l'outillage national est toujours un bienfait. Lorsque cet outillage est trop important pour les besoins du moment, il y a crise, et cette crise cause des pertes dont on ne peut prévoir l'importance au point de vue de l'avenir.

C'est une mauvaise théorie aussi que celle qui prétend que les emprunts donnent une forte impulsion à l'esprit d'épargne. Il est évident que, dans le principe, les emprunts publics ont fortement développé l'esprit d'épargne parce qu'ils présentaient des placements commodes, nouveaux et sûrs. Aujourd'hui que les sociétés privées par actions se sont si grandement développées, que le crédit s'est étendu, il serait préférable de voir les capitaux aller aux entreprises industrielles et commerciales. La politique financière des États devrait tendre au remboursement des dettes publiques ou tout au moins à la non-aggravation de ces dettes.

Outre les emprunts publics faits dans le pays même, c'est-à-dire à l'intérieur, et auxquels peuvent prendre part indifféremment nationaux et étrangers, il existe une autre sorte d'emprunt : c'est l'emprunt extérieur. L'emprunt extérieur est l'emprunt contracté dans une nation pour une autre. Ces opérations parfois nécessaires en temps de guerre ou en temps de crise ont pour résultat économique d'élever le taux de l'intérêt dans le pays où est contracté l'emprunt et de le faire baisser ou tout au moins de le contenir dans le pays qui emprunte. Dans ces conditions, les pays à intérêt élevé ont parfois un avantage financier à l'emprunt extérieur. Ce n'est pas aujourd'hui le cas pour la France. En général, les émissions de titres ne sont pas limitées aux nationaux seuls, les emprunts deviennent donc de plus en plus des emprunts internationaux : c'est ainsi que la France se trouve, par ses porteurs de titres étrangers, créancière de nombreux milliards.

L'expérience et l'opinion raisonnée des meilleurs économistes tendent à conseiller aux Etats les emprunts *publics*, proprement dits, à ne jamais recourir aux emprunts dissimulés, à employer de préférence les émissions à titre perpétuel pour les plus grands emprunts, et le système des rentes amortissables pour les emprunts d'une moindre importance. Il importe de ne pas offrir ces emprunts trop au-dessous du pair sans nécessité.

En ce qui concerne la France, on peut regretter qu'elle ait renoncé au système anglais des rentes viagères comme amortissement de la dette consolidée, et qu'on ait supprimé la caisse des retraites pour la vieillesse au lieu de la réformer en abaissant le taux de l'intérêt. Il serait grandement souhaitable aussi qu'on renonçât à accroître constamment le chiffre de la dette flottante et des annuités irrégulières. Cette sorte d'emprunts détournés serait remplacée avec avantage, dans le plus grand nombre des circonstances, par des emprunts publics réguliers ; la comptabilité des deniers publics y gagnerait en clarté et les pouvoirs publics se laisseraient moins entraîner à des dépenses excessives et répétées, dont l'importance au total leur échappe la plupart du temps. Il paraît urgent de réformer le système des caisses d'épargne, tant en abaissant le taux de l'intérêt payé aux déposants, qu'en s'interdisant l'emploi de ces fonds au delà d'un capital restreint. Enfin, il semble démontré que chez nous, dans ces vingt dernières années, l'État s'est trop engagé dans la voie des grandes entreprises de travaux publics. Il est temps de contenir cette tendance et de laisser en cette matière une plus grande part à l'initiative de l'industrie privée.

ENFANCE (Protection et assistance de l').

SOMMAIRE

1. Légitimité de l'assistance à l'enfance.

De tous les âges de la vie, l'enfance est celui qui devait principalement provoquer la charité privée ou publique ; car, outre ses misères propres, elle est innocente de l'état de dénûment dont elle souffre, et dont elle est la première victime. Quelle que soit l'opinion que l'on se fasse de l'assistance en général, on ne pourra certes pas adresser d'objections à l'assistance dont l'enfant doit être l'objet ; celui-ci souffre d'une situation qu'il n'a pas créée et qu'il ne pouvait conjurer ; il est la victime des vices ou des malheurs de ses auteurs, victime au moins de leur indifférence. L'enfance, d'autre part, constitue l'espoir de la société ; elle est le germe dont la floraison viendra rémunérer celle-ci des peines qu'elle aura prises pour son éclosion.

L'assistance infantile est aussi féconde dans ses résultats qu'elle est légitime dans son origine et, à raison même de cette efficacité, elle doit encore trouver grâce devant l'économie politique. Elle ne saurait, en effet, se tromper, voyant ce qu'elle fait et sachant à qui elle s'adresse. La nature de son action la met à l'abri des surprises ; elle recueille les orphelins, assiste les nouveau-nés, surveille les nourrices... ; dans tous ces cas, elle cherche à soustraire un enfant à la mort ou à l'abandon ; son espoir peut être déçu, sans doute ; mais ses efforts, du moins, ne se seront pas égarés.

Si même l'assistance *publique* a quelque part sa place marquée, c'est à coup sûr auprès de l'enfance. On sait à quelles attaques, peut-être justifiées, cette assistance est en butte ; mais il est impossible, quelque peu fanatique que l'on en soit, de ne pas admettre qu'elle constitue une nécessité, un mal nécessaire, si l'on veut ; elle est, en effet, nécessaire, lorsqu'elle s'adresse aux faibles, à ceux que leur position rend impropres à la lutte pour l'existence. Personnellement, nous l'acceptons pour l'enfant, pour le malade et le vieillard. Mais entre ces diverses situations, il est des différences. A la rigueur, on concevrait une société où la maladie et la vieillesse ne pourraient compter que sur la charité privée ; mais on ne pourrait en concevoir une qui n'aurait pas son hospice ou son service pour les enfants abandonnés, qui sont les faibles par excellence. Celles des nations qui n'excluent pas du bénéfice de leur assistance officielle les malades et les vieillards, font, du moins, une distinction entre eux et les enfants délaissés : au profit des premiers, elles ne consacrent pas un droit au secours ; à l'inverse, elles font de l'assistance des seconds un cas de charité *légale*, et se reconnaissent formellement débitrices vis-à-vis d'eux.

Au reste, l'assistance de l'enfant a une physionomie particulière ; elle appartient plus encore au domaine de l'hygiène sociale qu'à celui de la charité. Lorqu'elle veille sur le berceau du nouveau-né, lorsque plus tard elle le protège contre l'indifférence coupable d'une nourrice, ou contre la négligence, voire même les vices de ses parents, lorsque enfin elle le défend, dans l'atelier, contre l'abus que l'on serait tenté de faire de ses forces incomplètes et de sa santé fragile, que fait-elle, sinon œuvre d'hygiène et de préservation ? Elle n'envisage pas l'enfant, mais la société, dont elle assure l'avenir ; c'est moins la pitié en éveil que la raison calculée de l'intérêt social. Dans certains cas même, elle semble sortir du chapitre de l'assistance, pour rentrer dans celui de la police du tra-

vail; il en est ainsi notamment des règles concernant la protection des enfants travaillant dans les manufactures, comme, d'ailleurs, de celles qui protègent l'ouvrière. (V. ENFANTS [dans les manufactures] et TRAVAIL [réglementation].)

C'est la gloire de notre époque de s'être préoccupée de l'enfance. La bienfaisance a voulu assister la mère au moment de son accouchement et ne quitter le lit de cette mère que pour s'approcher du berceau de l'enfant; elle a tenu à se faire l'auxiliaire de la maternité.

Mais si la philanthropie a fait triompher ses sentiments, l'économie politique a également maintenu ses principes. Il s'est opéré un juste départ entre le domaine de l'une et de l'autre. En France, du moins, on n'a pas étendu à toutes les situations de l'enfance malheureuse le bienfait de l'assistance légale, voire même de l'assistance simplement publique, et nous pensons que l'on a eu raison. C'est du ressort de la charité privée, par exemple, de secourir la mère au moment de ses couches, de garder l'enfant pendant les heures que la mère passe à l'usine ou à l'atelier, mais cela ne rentre pas dans les attributions de l'Etat. Qu'il accorde des subventions aux œuvres d'initiative privée, nous le concédons; mais qu'il n'aille pas au delà. Il est telle institution, comme la *Société de charité maternelle*, dont le caractère s'altérerait absolument et dont les effets seraient tout différents, si elle devenait un organe d'assistance officielle et, à plus forte raison, légale.

Ce serait une erreur de considérer ces distinctions comme purement scolastiques. Il n'est pas, par exemple, d'hypothèse qui ne justifie, ou, pour mieux dire, qui n'impose davantage l'assistance légale que l'abandon de l'enfant; et cependant quelles conséquences cette application de la charité obligatoire produit-elle ici? D'une part, elle provoque de trop nombreux abandons et incite presque les mères à faire adopter par la société leur enfant, à moins que l'administration, chargée de le recevoir, n'oppose certaines résistances ou n'édicte de longues et vexatoires formalités.

D'autre part, elle tarit la charité privée et les aumônes particulières. Voit-on jamais une fondation en faveur des enfants assistés? Le département, auquel incombe l'entretien de ces enfants, reçoit-il jamais une libéralité qui pourrait alléger ses charges? Non; on crée des hôpitaux, on fonde des hospices; on établit des orphelinats, mais on ne verse rien dans la caisse des enfants assistés. C'est qu'en effet l'on est porté à regarder l'assistance de ces infortunés comme un service administratif départemental; on sait qu'il est alimenté par l'impôt, et on ne veut pas faire concurrence à cette ressource. La charité est quelque peu exclusive, et elle ne veut pas confondre ses deniers avec ceux des contribuables.

2. Protection des enfants du premier âge.

La première institution que l'on rencontre est celle des *sociétés de charité maternelle*, dont le but est aussi touchant qu'utile; elles ont pour mission de secourir les mères pauvres au moment de leurs couches, et de soustraire ainsi au dénûment et à l'abandon l'être qui vient au monde. Il est donc permis de regarder à juste titre cette institution comme la première œuvre de protection de l'enfance, puisqu'elle assure sa tendre prévoyance à l'enfant dès avant sa naissance. On sait que, dans la classe ouvrière, les mères, obligées pour la plupart de travailler jusqu'au jour de leur délivrance, n'ont ni le temps ni les moyens de préparer les objets nécessaires à l'enfant qu'elles vont mettre au monde; quelle angoisse pour elles, de songer que l'enfant qu'elles portent est exposé, dès sa première heure, à manquer des soins indispensables! Outre qu'elle enlève à la mère cette cruelle appréhension, la société de charité maternelle vient fortifier les liens de la famille, en lui laissant la faculté de ne pas se séparer de son nouveau-né, et de l'allaiter elle-même.

Essentiellement consolante et morale dans sa destination, la société de charité maternelle est également salutaire et touchante dans les procédés qu'elle emploie. Elle a voulu faire servir à son œuvre les mères de la classe aisée, et celles-ci, dans leur pieuse mission, savent assaisonner le bienfait matériel de paroles de consolation, d'encouragement, d'exhortation; l'efficacité du secours en argent et en nature en est doublée.

La plus ancienne des sociétés de charité maternelle remonte à l'année 1785; c'est celle de Paris.

Cette institution était trop utile pour ne pas devenir féconde; aussi des associations, organisées à l'exemple de celle de Paris, se fondèrent-elles dans notre pays; on en compte actuellement plus de quatre-vingts, qui fonctionnent dans plus de cinquante départements. Entretenues par la charité privée, ces sociétés reçoivent des allocations des communes, des départements et de l'État; elles ont pu, dans la dernière période quinquennale, dépenser près de cinq millions de francs, dont la répartition a profité à quatre-vingt mille femmes.

Les sociétés de charité maternelle ne sont malheureusement pas encore en assez grand nombre, et leur action est peu répandue dans les campagnes. Et cependant elles pourraient être facilement organisées au profit des populations rurales; ne supposant pas l'établissement d'un local, elles pourraient être fondées soit au chef-lieu de canton, soit dans une commune importante, et faire rayonner leur action dans les localités voisines. Il y a là une solution facile d'un des problèmes que soulève l'assistance infantile.

L'assistance, appliquée à l'enfant, ne doit pas se borner à assister la mère au moment de l'accouchement; elle doit conduire l'enfant de sa naissance à l'école, et même jusqu'à sa sortie de l'école; l'instruction n'est-elle pas une forme de l'assistance? L'enfant est né; que va-t-il devenir? Est-il élevé par sa mère, celle-ci devra concilier les soins de la maternité avec la nécessité pour elle de gagner son pain. La bienfaisance s'est chargée de cette conciliation, et elle a fondé la *crèche*. Auxiliaire de la maternité, la crèche a pour objet de recevoir, pendant la journée, les enfants dont les mères travaillent hors de leur domicile. Elle n'enlève pas, comme on le voit, l'enfant à sa mère; *elle le lui emprunte*, selon la jolie expression de son fondateur, et cela afin de la seconder et de la suppléer, tandis qu'elle travaillera à l'atelier ou aux champs. Elle le lui rend, d'ailleurs, chaque soir; elle le lui laisse les dimanches et jours de fête et, de cette manière, ne saurait altérer ni le sentiment de la famille, ni l'amour maternel ou filial. Elle lui permet, en outre, de continuer à l'allaiter.

Les crèches sont une institution essentiellement française. La première, modèle de toutes celles qui se sont depuis fondées dans tous les pays civilisés, a été organisée à Paris, le 14 novembre 1844, par M. Firmin Marbeau. Ce philanthrope avait remarqué une lacune dans l'organisation de l'assistance, et il avait voulu créer, pour les pauvres mères, obligées de travailler hors de leur domicile, un service d'assistance qui fût le trait d'union entre l'hospice ou la société maternelle, qui s'adresse à l'enfant, et la salle d'asile, qui ne le reçoit qu'à partir de l'âge de deux ans. De là la crèche, destinée à recevoir les enfants de quinze jours à trois ans.

L'administration n'a point épargné ses encouragements aux fondateurs des crèches; l'initiative privée n'a pas ménagé ses efforts; et cependant l'institution des crèches n'a pas encore pris l'extension qu'il serait permis de souhaiter. En 1886, on ne comptait que 189 crèches, dont 36 à Paris, et 17 dans les autres communes du département de la Seine. La province n'en possède que 133, et l'Algérie que 3. A supposer qu'il en existât quelques-unes dont l'existence n'est pas connue de l'administration, toujours est-il que l'on ne trouverait pas plus de 200 crèches en France. On a peine à croire à une insuffisance semblable, surtout si l'on songe que cette institution est déjà vieille de quarante-cinq ans. De grandes villes industrielles de province en sont totalement privées. Faut-il ajouter que les communes rurales qui en sont dotées constituent une très rare exception? Les crèches destinées à la population agricole seraient-elles inutiles? Loin de là; elles seraient non moins utiles que ne le sont les crèches urbaines.

La crèche, le plus souvent, est une œuvre privée, quoique alimentée presque toujours par la charité publique. La *salle d'asile*, appelée aujourd'hui école maternelle, est, à l'inverse, le plus fréquemment une institution publique. Son but est de servir de refuge à la petite enfance, et de lui procurer l'avantage d'une retraite sûre, en même temps qu'elle lui inculque, au moyen de procédés ingénieux et récréatifs, un ensemble de notions élémentaires qui la préparent aux travaux de l'école.

De l'enfant élevé par sa mère, passons à celui qui est élevé loin d'elle. L'assistance ne doit pas lui faire défaut; elle lui est même plus utile qu'au premier; car il est confié à une femme étrangère, dont les soins n'ont pas le caractère éclairé et affectueux de celle-là?

Aussi avait-on remarqué depuis longtemps la très grande mortalité des enfants en bas âge, et avait-on constaté que les plus menacés sont : 1° les enfants confiés à l'industrie nourricière; 2° les enfants illégitimes et les enfants assistés (V. DÉMOGRAPHIE, II, *c*).

La mortalité excessive des enfants en bas âge et des nourrissons avait donné lieu, dès 1858, à l'objet d'une communication à l'Académie de médecine, par le Dr Bertillon. Au mois d'octobre 1865, un médecin de campagne qui, depuis de longues années, se livrait personnellement à l'étude des enfants nourris dans son pays, M. Monot, envoyait à l'Académie de médecine une note terrifiante sur l'industrie des nourrices, telle qu'elle se pratiquait, depuis 1850, dans le Morvan, et démontrait que la mortalité des enfants de un jour à un an s'élevait à la proportion monstrueuse de 70 p. 100.

Le Dr Roussel, aujourd'hui sénateur, dans son célèbre rapport à l'Assemblée nationale, du 9 juin 1874, constatait à son tour, d'après les nombreux témoignages apportés à la

commission parlementaire, que, dans certaines régions, la mortalité des enfants en nourrice atteignait réellement la proportion considérable de 70 à 80 p. 100. Il ajoutait que, dans les conditions les plus humbles de la vie de province, en Creuse, par exemple, la moyenne des décès des enfants en bas âge n'était que de 13 p. 100; elle descendait même à 5 p. 100 dans plusieurs localités, où l'allaitement maternel était resté général. Et il concluait que, si les conditions de l'hygiène maternelle et nourricière étaient observées, la mortalité des nouveau-nés ne devrait guère dépasser 10 p. 100.

De ces terribles constatations est née la loi des 9, 14 et 26 décembre 1874, pour la protection des enfants du premier âge, loi à laquelle restera attaché le nom de M. Roussel. Grâce à cette glorieuse initiative, le législateur français a compris qu'il est de l'intérêt de la société de diminuer la mortalité infantile. Sans doute, le moyen le plus assuré d'obtenir cette réduction serait l'allaitement maternel; malheureusement il ne peut appartenir au législateur de tracer des prescriptions à cet égard; la seule chose qu'il lui soit permis de faire, c'est de réglementer l'industrie nourricière.

Sous l'ancien régime, cette industrie avait déjà donné lieu à une réglementation extrêmement minutieuse. Les lois et mesures relatives aux nouveau-nés non allaités par leurs mères étaient à la fin du règne de Louis XVI, recensées en un *code des nourrices* (in-12, 1781). Parmi une foule de dispositions surannées ou vexatoires, il y avait quelques prescriptions excellentes, notamment l'obligation pour les nourrices venant chercher un nourrisson, d'avoir un certificat du curé (c'était l'officier de l'état civil) constatant l'âge de l'enfant de la nourrice, et indiquant si elle s'était ou non chargée d'autres nourrissons; la défense d'avoir en même temps deux nourrissons, ainsi que la visite de la nourrice et du nourrisson par le médecin de police, pour préserver éventuellement la première ou le second de toute maladie contagieuse.

L'article premier de la loi de 1874 porte : « Tout enfant âgé de moins de deux ans, qui est placé moyennant salaire en nourrice, en sevrage ou en garde hors du domicile de ses parents, devient, par ce fait, l'objet d'une surveillance de l'autorité publique, ayant pour but de protéger sa vie et sa santé ». A cette surveillance sont soumis (art. 6) : « Toute personne ayant un nourrisson, ou un ou plusieurs enfants en sevrage ou en garde, placés chez elle, moyennant salaire; les bureaux de placement et tous les intermédiaires qui s'emploient au placement des enfants en nourrice, en sevrage ou en garde. »

Les dépenses pouvant résulter de l'application de la loi sont mises par moitié à la charge de l'État et des départements intéressés.

A l'heure actuelle, il y a encore en cette matière beaucoup à faire. La loi est générale et partout obligatoire : pourtant, faute de fonds votés par les conseils généraux, elle n'est malheureusement pas appliquée dans tous les départements; dans quelques-uns même, elle reste à l'état de lettre morte; car malgré le caractère impératif de la loi, l'on discute la question de savoir si la dépense, résultant de l'organisation de la protection du premier âge, est obligatoire ou non pour les départements, et si elle peut être inscrite d'office à leur budget. Ce point n'a pas encore été tranché par le conseil d'État; mais l'affirmative ne nous paraît pas pouvoir être sérieusement soutenue; il y a là un exemple de loi sans sanction, *imperfecta lex*, comme disaient les jurisconsultes romains. Dans les départements où il est appliqué, le service de protection comporte de nombreuses améliorations : il y a encore trop de laisser-aller de la part des autorités chargées d'y veiller.

Quoi qu'il en soit, la loi Roussel a déjà produit quelques résultats, et la mortalité infantile suit une marche décroissante. En effet, la proportion des décès de 0 à 1 an pour 100 naissances, donne la moyenne de 18,44 pour la période de 1868 à 1872, et de 16,50 pour celle de 1883.

La protection des enfants du premier âge n'est pas assurée seulement par la loi Roussel; l'initiative privée avait précédé sa promulgation, et elle lui a survécu avec une action parallèle. Il existe, en effet, des *sociétés protectrices de l'enfance*, dont le but est d'organiser pour les nourrissons placés hors de la famille une surveillance médicale sérieuse, et de propager l'allaitement maternel. Les médecins, qui leur prêtent un concours gratuit, visitent régulièrement les enfants, et adressent chaque mois un bulletin de visite détaillé, qui constate l'état général des enfants et la manière dont ils sont soignés.

3. Éducation des jeunes infirmes, sourds-muets ou aveugles.

La privation d'un sens est la plus triste des infirmités; cela est vrai surtout pour l'enfant. Non seulement elle constitue par elle-même une grande affliction pour son être physique, mais elle paralyse l'essor de son intelligence, dont elle restreint forcément le domaine. En même temps qu'elle lui enlève

la possibilité de jouir d'une partie du monde extérieur, elle lui ôte la faculté de fournir à la société le concours utile que celle-ci est en droit d'attendre de chacun de ses membres.

L'aveugle ne peut connaître que les objets sur lesquels il porte la main ; il ne peut dès lors avoir la perception de ceux que le volume ou l'éloignement dérobe à son toucher. Sous le rapport intellectuel, il lui est possible d'acquérir les notions ou les idées que ses autres sens peuvent communiquer à son esprit. L'ouïe, jointe à la faculté de la parole, lui laisse la possibilité de goûter les joies de la conversation et d'en recueillir les fruits; elle lui permet l'échange des pensées, elle le met également à même de profiter des lectures qu'il entend; sans doute, l'aveugle ne peut contrôler l'exactitude de celles de ses pensées qui ont pour objet une partie du monde extérieur et s'appliquent à des choses que la vue seule peut juger. Mais cette nuit éternelle, au milieu de laquelle il vit, augmente certaines de ses facultés, et développe certains de ses sens. Son esprit est plus enclin à la méditation; il écoute mieux, précisément parce qu'il est moins distrait par la vue des objets; il a une plus grande soif de s'instruire, parce que son horizon est plus borné; il est doué d'une meilleure mémoire, étant obligé de lui confier davantage. Dans l'ordre physique, ses sens acquièrent une subtilité et une finesse que nous ne pouvons connaître ; l'ouïe, par exemple, devient plus sensible ; le tact, notamment, arrive chez lui à remplacer presque la vue. L'aveugle, pourrait-on dire, voit par ses doigts, tant ceux-ci arrivent à obtenir une impression exacte des objets qu'ils touchent; c'est sur ce fait d'observation qu'est basé le système de leur éducation. On apprend à l'aveugle à lire par le toucher, comme on nous apprend à lire par la vue. De là, la méthode des signes ordinaires en relief, dont on doit l'invention à Valentin Haüy; de là, la méthode, qui s'y est substituée, des signes particuliers, ou méthode d'écriture, au moyen de points saillants, imaginée par Barbier, et perfectionnée par Braille.

L'éducation des jeunes aveugles est un devoir d'assistance au premier chef ; elle s'impose à l'État et à la société, d'une manière d'autant plus impérieuse que cette éducation doit être à la fois intellectuelle et professionnelle. Il ne suffit pas d'apprendre à l'aveugle à lire, il faut encore lui enseigner un métier, qui lui serve de gagne-pain. L'aveugle, en effet, est apte, sinon à toutes, du moins à la plupart des professions manuelles ou industrielles ; mais encore faut-il des ateliers spéciaux, où il puisse, sous la direction de maîtres, faire l'apprentissage particulier qu'exige son infirmité.

Dans l'antiquité, les aveugles étaient abandonnés à eux-mêmes; on les considérait comme inutiles à la société. Ils ne pouvaient donc compter que sur la pitié qu'ils pouvaient inspirer; elle seule leur procurait quelques aumônes. Heureusement aujourd'hui il n'en est plus ainsi : l'État comprend l'assistance aux aveugles parmi les services nationaux, et deux grands établissements, qui relèvent de lui et qui sont subventionnés sur son budget, sont destinés à secourir cette classe si intéressante de malheureux. L'un de ces établissements, les Quinze-Vingts, dont la fondation est fort ancienne, sert de refuge ou donne des secours aux indigents frappés de cécité; nous en parlerons ailleurs. L'autre est une maison d'éducation pour les adolescents; c'est l'institution nationale des Jeunes-Aveugles.

Cet établissement, qui date d'un siècle (1784), reçoit des jeunes aveugles des deux sexes; le nombre des pensionnaires est de 300, et il comprend des boursiers, ainsi que des enfants dont la famille supporte le prix de pension. Au reste, cette institution nationale n'est pas le seul établissement d'éducation pour les jeunes aveugles. Il en existe plusieurs en France, fondés par des sociétés charitables.

Une douloureuse similitude confond dans le même sort le jeune aveugle et le sourd-muet, et impose à la société des devoirs semblables. Même difficulté d'éducation, même nécessité dès lors d'approprier l'éducation à ces natures incomplètes. A-t-on quelquefois réfléchi à la situation où se trouve l'enfant sourd-muet au moment où, vers l'âge de dix ans, il arrive dans l'institution où il doit recevoir l'instruction? Tandis que, depuis sa naissance, l'enfant non privé de l'ouïe et de la parole a fait une partie de son éducation, soit sur les genoux de sa mère, soit au milieu de ses jeux, soit parmi les personnes qui l'entourent, et dont, sans comprendre entièrement les paroles, il retient les sons, les mots et parfois aussi une partie des idées; tandis qu'il est ainsi initié à une foule de connaissances diverses, avant de s'asseoir sur les bancs de l'école, le pauvre sourd-muet, au contraire, resté étranger à tout ce qui s'est dit autour de lui, ignorant du moindre son, et du nom des choses, se trouve presque dans la situation du nouveau-né. Ses maîtres devront opérer sur lui une nouvelle création, et l'instruire comme on pourrait instruire un enfant sortant du berceau. Si jamais tâche exige du dévouement, c'est bien celle d'éduca-

teur des sourds-muets. Elle demande plus que de la science, elle impose avant tout un cœur plein de compassion.

L'instruction du sourd-muet doit être tout à la fois intellectuelle et professionnelle. L'enseignement intellectuel a subi depuis environ huit ans une transformation heureuse. Jusque-là, il se basait sur la méthode mimique; maintenant c'est la méthode orale qui consiste à faire de la parole vue par l'élève, et articulée par lui, le procédé prédominant de communication. Cette évolution, qui a eu pour point de départ l'institution nationale des sourdes-muettes de Bordeaux, se trouve aujourd'hui généralisée.

Les progrès réalisés depuis peu dans l'éducation intellectuelle des sourds-muets, et l'invention d'une nouvelle méthode ne doivent pas nous empêcher de rappeler ici le nom de l'abbé Michel de l'Épée, ni celui de son successeur, l'abbé Sicard. C'est vers 1760 que l'abbé de l'Épée commença son œuvre d'instruction des sourds-muets. Il avait réuni, ou plutôt recueilli quelques jeunes enfants, dans une humble maison de l'ancienne rue des Moulins, près de Saint-Roch; cette école fut, par arrêt de conseil du roi, en date du 25 mars 1785, érigée en établissement d'éducation pour les sourds-muets; elle fut plus tard transférée rue Saint-Jacques, où elle se trouve encore. Outre l'Institution nationale de Paris, il y a deux autres écoles spéciales de sourds-muets, ayant un caractère national; l'une à Bordeaux, et l'autre à Chambéry. Il y a également un assez grand nombre d'institutions, soit départementales soit privées, à l'usage des sourds-muets.

4. Assistance des enfants abandonnés ou délaissés.

Les enfants nés hors mariage doivent être l'objet de mesures spéciales de protection, ce sont eux, en effet, dont l'existence est la plus menacée, soit par les infanticides, soit par une mortalité comparativement plus grande.

On a constaté, en effet, que les infanticides sont commis presque exclusivement par les filles mères et, d'autre part, que le nombre des mort-nés parmi les produits illégitimes est comparativement bien supérieur à celui que fournissent les enfants légitimes, fait qui n'a souvent d'autre cause qu'un infanticide plus ou moins déguisé. « Le crime, dit le docteur Bertillon, se fait plus habile et profite de la répugnance que les médecins éprouvent à faire tomber sous le coup de nos sévères lois les malheureuses filles mères coupables d'infanticide, répugnance que j'ai plus d'une fois entendu expressément formuler. »

Presque autant que le nombre des mort-nés, l'excès de la mortalité chez les enfants illégitimes durant les premières semaines de la vie est encore une preuve du développement de l'infanticide dissimulé : « Car, dit le savant démographe, on n'ose pas toujours tuer l'enfant par la violence, mais on a le triste courage de le laisser mourir de faim. Le nouveau-né, en effet, ne succombe pas la première semaine, pendant laquelle il se nourrit de sa propre substance, mais dans la seconde... En résumé, et pour les seuls crimes que la statistique, éclairée par la physiologie, puisse supputer, il y a, d'une part, 1500 infanticides de prétendus mort-nés et, de l'autre, 1400 petits enfants morts d'inanition voulue, à ajouter aux 205 infanticides dénoncés par la statistique judiciaire, en tout plus de 3100 ! »

Il y a dès lors un intérêt social à préserver ces existences menacées, et à détourner d'elles l'infanticide, les mauvais traitements ou l'absence de soins. Faciliter l'abandon de l'enfant, afin d'éviter sa mort; ou, à l'inverse, engager par la promesse d'un secours la mère à le garder et à en prendre soin, tel doit être l'objet des préoccupations du législateur.

Les enfants illégitimes ne sont pas les seuls sur lesquels doit se concentrer la sollicitude de l'administration; les orphelins y ont les mêmes droits, ainsi que tous ceux qui ont été victimes d'un abandon de la part de leurs parents.

On a tellement senti en France ce devoir qu'on a fait de l'assistance des enfants délaissés un cas obligatoire. Cette assistance et celle des aliénés sont les deux seules hypothèses où, dans notre loi, la charité soit légale. C'est dire par avance que, sauf de très légères variantes, la bienfaisance publique ici se comporte partout sur notre territoire de la même façon. La loi reçoit, en effet, son application jusque dans les plus petites communes et, parmi les dépenses obligatoires, qui sont inscrites à leur budget, figure la dépense de pension des enfants trouvés.

La question des enfants trouvés soulève des difficultés d'une nature spéciale; elle est aux prises avec ce dilemme : augmenter le nombre des naissances illégitimes en recueillant les enfants trouvés et abandonnés, ou augmenter le nombre des infanticides en refusant les secours aux enfants naturels. Ce dilemme se posait déjà, il y a plus de quatre cents ans; témoin la prohibition formulée le 7 août 1445 par Charles VII au moment où il fondait l'hôpital du Saint-Esprit : « Si on les recevait, disait-il dans ses lettres patentes, il y en aurait une si grande quantité, parce que moult gens feraient moins de difficulté de s'aban-

donner à pécher, quand ils verraient que tels enfants bâtards seraient nourris davantage, et qu'ils n'en auraient pas les charges premières et sollicitudes. » Quatre siècles plus tard, cette dualité d'intérêts, cette contradiction entre la philanthropie aveugle et les principes économiques se représentait, à propos de l'institution des tours. C'était, d'une part, Lamartine qui, avec son langage mystique et coloré, soutenait ce qu'il appelait « la question d'humanité », contre la « question de chiffres ». « L'humanité, disait le brillant orateur, proclame ce principe : que l'enfant illégitime est un hôte à recevoir; la famille humaine doit l'envelopper de son amour; car la véritable famille ne s'arrête pas à ces degrés arbitraires de parenté fixés à plus ou moins de distance par la loi; elle s'étend aussi loin que l'humanité tout entière; si tous les hommes sont frères par la chair et par le sang, la paternité sociale devient un dogme aussi vrai et aussi pratique que la fraternité humaine. » L'institution du *tour* était pour Lamartine le moyen d'adoption digne de cette espèce nouvelle de paternité; il l'exalte en termes enthousiastes. « Qu'est ce qu'un tour ? Une ingénieuse invention de la charité chrétienne qui a des mains pour recevoir, et qui n'a point d'yeux pour voir, point de bouche pour révéler. Institués pour protéger un acte souvent nécessaire quoique déplorable ; inventés pour couvrir la honte, la pudeur, le scandale qui se cache, ils ont pour objet, pour mérite, le secret... »

Qu'était donc cette thèse adverse que Lamartine poursuivait comme inhumaine ? C'était celle de la charité éclairée, de celle qui veut voir avant de soulager, non pour refuser le soulagement, mais pour le rendre plus efficace; c'était cette charité si bien dépeinte par un des adversaires de Lamartine : « L'enfant trouvé, disait Dupin, est celui qu'on a abandonné...; c'est celui que ramassait saint Vincent de Paul. Il le trouvait sans père ni mère; car s'il avait trouvé la mère, c'est à elle d'abord qu'il eût adressé son sermon. »

Comme on le voit, toute la question de l'assistance de l'enfance abandonnée se résume dans un juste départ entre les droits de la philanthropie et ceux de l'économie politique. D'ailleurs, n'est-ce pas là le nœud même du problème de l'assistance, difficile parce qu'il met en présence deux principes opposés, ou plutôt des principes en face de sentiments? En tant qu'il s'agit de l'adoption des enfants abandonnés, la question est plus simple; car même les économistes purs sont les premiers à l'accepter, mais ils y veulent de la mesure.

On comprend dès lors que la condition des enfants trouvés ait beaucoup varié suivant les époques, selon que l'une ou l'autre idée triomphait dans l'opinion publique. Tantôt on les vit porter le costume bizarre, qui leur valut le nom d'*enfants rouges*, mais qui, comme le fait observer M. Othenin d'Haussonville, « ne leur assurait pas toujours l'affectueuse protection qu'il leur garantit dans les pays où cet usage est conservé, en Hollande, par exemple ». Tantôt ils se virent proclamés « enfants de la patrie » et assimilés aux enfants légitimes. Actuellement, la condition des enfants assistés est réglée par le décret du 19 janvier 1811 et par la loi du 5 mai 1869 ; il faut citer également deux enquêtes, poursuivies la première en 1849, la seconde en 1860.

Le service des enfants assistés constitue un service départemental; de là, d'un département à un autre, une certaine diversité, sinon dans l'assistance, du moins dans sa réglementation.

Le décret-loi du 19 janvier 1811 (titre Ier) détermine les pupilles dont l'éducation est confiée à la charité publique ; il y en a trois classes : les enfants *trouvés*, les *abandonnés*, et les *orphelins* pauvres. Les dépenses d'entretien de ces enfants, qui, avant la Révolution, incombaient aux seigneurs haut-justiciers, étaient réparties entre l'État, qui s'engageait à fournir une subvention annuelle de 4 millions, et les hospices *dépositaires*, qui devaient pourvoir à la dépense sur leurs revenus. Le nombre de ces hospices était limité à un par arrondissement, et chacun d'eux devait ouvrir un *tour* destiné à recevoir les enfants. Une série de lois de finances déchargea l'État des dépenses dites *extérieures*, et les mit à la charge des départements avec le concours éventuel des communes.

Ce système, inauguré par le décret de 1811, eut pour résultat d'augmenter considérablement le nombre des abandons ; en outre, on constata une effroyable mortalité sur ces petits êtres, mortalité résultant de leur entassement dans les hôpitaux. Une réaction se produisit donc, et elle fut due, quelque pénible qu'en soit l'aveu, à un sentiment d'économie, plutôt que d'humanité ; comme le dit M. d'Haussonville « on s'inquiéta d'abord de savoir ce que la trop grande facilité des abandons coûtait aux finances publiques avant de se demander ce que les abandons coûtaient aux enfants eux-mêmes ».

L'institution des tours était donc condamnée, et comme à l'intérêt financier des départements venait se joindre l'autorité d'économistes éminents, J.-B. Say et Gérando, par exemple, qui l'attaquaient au nom des prin-

cipes de la morale sociale, le nombre des tours décrut continuellement. Lors de l'enquête de 1860, on n'en comptait plus que 25, auxquels les conclusions de cette enquête portèrent le dernier coup. On a, depuis cette époque, réclamé à diverses reprises le rétablissement des tours, en alléguant que, si l'existence avait multiplié d'une façon déplorable le nombre des abandons, à l'inverse, la diminution des difficultés d'abandon pouvait avoir pour effet de relever le chiffre des infanticides, et en ajoutant, à l'appui de cette affirmation, que le nombre des infanticides a doublé depuis cinquante ans. Cette augmentation du nombre des infanticides est-elle la conséquence de la suppression des tours? Nous hésitons, pour notre part, à le croire; nous pensons, au contraire, que l'admission à l'assistance publique produit à très peu près, comme mesure préventive des infanticides, les mêmes résultats que les tours, avec cette différence toutefois qu'elle ne donne pas lieu aux mêmes abus ; elle n'est plus l'abandon anonyme; car l'admission ne s'opère pas sans qu'un dernier appel ait été fait à la conscience des parents, et sans qu'elle ait été précédée d'une enquête sur les moyens d'existence de la mère.

La pratique, au reste, avait inauguré un nouveau système, destiné à prévenir tout à fois l'abandon et l'infanticide: celui des secours temporaires accordés aux mères d'enfants naturels, dont l'indigence était constatée, et qui consentaient à garder leurs enfants. Ce système a été législativement consacré par la loi du 5 mai 1869, qui a classé au nombre des dépenses des enfants assistés les secours temporaires « destinés à prévenir et à faire cesser l'abandon ». Cette loi a affranchi les hospices de la dépense et de la surveillance des enfants assistés, dont elle a fait une dépense et une administration départementales, mais en posant toutefois à nouveau le principe de la contribution de l'État et des communes.

Pendant ce temps, une autre réforme pratique était réalisée. Les enfants assistés ont cessé d'être élevés tristement dans les hospices, où la mortalité était très forte; ils ont été placés à la campagne, dans les familles de cultivateurs honnêtes, où, en même temps que leur santé s'améliore, ils apprennent le métier agricole. Les nouveau-nés ne séjournent plus à l'hospice que quelques jours à peine, et ils sont aussitôt confiés à des femmes de la campagne. Les conseils généraux cherchent tous à assurer un bon recrutement de nourrices et, malgré leur esprit habituel de parcimonie, n'hésitent pas à accorder des pensions de plus en plus élevées; certains départements donnent des pensions mensuelles de 25 francs pour les enfants âgés de moins d'un an. Comme le fait remarquer M. Lallemand : « Cette question des choix de la nourrice a une influence très grande sur l'avenir des enfants. Le pupille hospitalier n'est pas un nourrisson que l'on doit rendre aux parents, une fois le sevrage terminé. Il faut trouver non seulement une femme ayant un lait suffisant et pouvant lui assurer le bien-être indispensable, mais encore donner la préférence à des nourriciers en mesure de le conserver dans la maison où il aurait été élevé. C'est à cette condition seule que l'on peut constituer au pauvre abandonné une seconde famille, et en faire un jour un honnête et laborieux cultivateur. Si l'élève, placé de prime abord chez des personnes misérables, a survécu, et que, plus tard, il passe de mains en mains sans s'attacher à aucun des nourriciers qui l'auront récueilli, il deviendra un mauvais sujet et, indépendamment du tort fait à ce pupille, la société supportera peut-être, pour le punir de fautes dont l'origine ne lui sera pas imputable, des dépenses plus élevées que celles qu'il aurait fallu pour lui assurer, dans son enfance, la protection tutélaire d'un foyer ».

Si l'abandon est relativement fréquent dans les grandes villes, et notamment à Paris, il est, au contraire, assez rare en province. Cette différence tient non seulement au degré de moralité, mais encore à cette circonstance que beaucoup de mères viennent à Paris y faire l'abandon de leur enfant; il faut surtout tenir compte de ce fait que l'admission des enfants, depuis la suppression des tours, en 1860, s'opère différemment à Paris et en province. A Paris, la seule préoccupation du conseil général étant d'assurer la vie de l'enfant et aussi de sauvegarder les secrets de famille, l'abandon est des plus aisés; en province, au contraire, on restreint, autant que faire se peut, les admissions, et on accumule enquêtes sur enquêtes, au risque de violer les secrets des familles; on se montre, d'ailleurs, relativement large dans la délivrance des secours aux filles mères.

Ces secours temporaires constituent aujourd'hui le mode d'assistance le plus habituel des enfants naturels de nos campagnes. C'est dans un rapport de M. de Gasparin au roi en 1837, que l'institution a été d'abord recommandée : « La débauche, disait-il, peuple sans doute les hospices d'enfants trouvés ; mais la misère est aussi l'une des causes les plus fréquentes des abandons. Si la mère pouvait nourrir son enfant, si, au moment de sa naissance, elle n'était pas souvent dépourvue du plus strict nécessaire, elle se détermi-

nerait difficilement à l'abandonner ; si la femme véritablement indigente avait l'espoir d'obtenir un secours alimentaire qui lui permettrait d'élever son enfant pendant les premiers temps, elle le garderait et ne s'en séparerait plus. Il s'agirait donc de remplacer par un bon système de secours à domicile pour la mère, les secours que l'on donne aujourd'hui à l'enfant dans l'hospice; il s'agirait de payer à la mère les mois de nourrice qu'on paye actuellement à une nourrice étrangère. »

Le système des secours temporaires s'est généralisé depuis l'enquête de 1860 et la loi de 1869. On ne saurait nier qu'il n'ait considérablement diminué le nombre des abandons, et ne trouve ainsi sa justification dans la pratique. Faut-il ajouter que les secours temporaires diminuent la mortalité infantile? S'il s'agissait de la population des nouveau-nés des villes, nous hésiterions à l'affirmer, et nous dirions assez volontiers que, malgré les bons effets de l'allaitement maternel, l'enfant élevé près d'une mère maladive et anémique, dans des conditions hygiéniques défavorables, offre plus de prises à la mort que l'enfant placé à la campagne, vivant au grand air, ayant du lait pur en abondance, et soumis à la surveillance d'une administration qui peut être vigilante. Mais lorsqu'il s'agit de filles mères de la campagne, nous pensons que le secours temporaire peut diminuer, dans une forte proportion, la mortalité infantile. Si, grâce à ce secours, l'abandon peut être évité, l'enfant reste au village avec sa mère, il ne change pas de sein, il ne subit pas de déplacement; aucune modification ne se produit dans son organisme, à un âge où la plus petite fatigue peut être mortelle, et où la substitution d'une alimentation à une autre peut avoir des conséquences irréparables.

Mais, dira-t-on, n'est-il pas à craindre que la moralité publique n'ait à souffrir de ces secours que l'on peut être tenté de qualifier de primes à l'immoralité? Quoi! voici deux mères : l'une est une fille, que l'inconduite, ou, du moins, la faiblesse a faite mère ; elle reçoit mensuellement un secours ; à côté d'elle, vit une malheureuse restée veuve avec plusieurs enfants, après avoir soigné son mari pendant de longs mois, épuisé pour lui ses faibles économies, et ruiné sa santé; aucun secours ne lui est alloué sur les fonds départementaux; elle ne peut compter que sur les faibles secours du bureau de bienfaisance ou de la commune, secours bien problématiques et éventuels. Cette situation est-elle morale? Il n'est pas douteux que les secours temporaires aux filles mères, auxquels on peut toujours reprocher qu'ils effacent, dans une certaine mesure, les conséquences de la faute commise, et diminuent ainsi l'effet de la responsabilité, il n'est pas douteux que ces secours deviennent complètement immoraux, lorsque des secours analogues sont refusés aux veuves, mères de jeunes enfants. Aussi plusieurs départements inscrivent-ils à leur budget des crédits en faveur « *des enfants non assistés par la charité légale* ». C'est là, à notre sens, un vote de justice! Il n'est pas, au reste, de dépense d'assistance plus légitime ni mieux placée. Il est toutefois à regretter que ce genre de secours ne se soit pas plus généralisé; un certain nombre de départements se sont refusés jusqu'ici à les donner, le département du Nord, entre autres; il est vrai de dire que, dans ce département, les bureaux de bienfaisance existent dans la presque totalité des communes et sont largement dotés.

Une autre institution s'adresse à la même catégorie de déshérités : ce sont les orphelinats. La France possède actuellement plus de treize cents établissements de ce genre, alimentés par la charité privée. Les orphelinats reçoivent les enfants orphelins ou les demi-orphelins, ou encore ceux qu'il est permis de regarder comme moralement abandonnés; les premiers pourraient être compris parmi les enfants assistés, et secourus par ce service, mais souvent recueillis par des membres de leur famille; ils ne sont pas abandonnés, et le département préfère leur donner une bourse dans un orphelinat agricole plutôt que de les prendre à sa charge. Pour les demi-orphelins, c'est le seul mode d'assistance qui soit applicable.

5. Assistance des enfants moralement abandonnés.

L'expression « d'enfant moralement abandonné » est nouvelle dans la terminologie charitable, et il importe d'en faire connaître le sens précis, que nous empruntons à M. Bruyère, l'organisateur de ce service à Paris... L'enfant moralement abandonné est « un enfant dont les parents n'ont pas disparu, et qu'ils n'ont pas amené à l'hospice en déclarant son abandon : il n'est donc pas abandonné, car l'abandon ne se présume pas, et résulte soit d'une disparition des parents, soit tout au moins d'une déclaration formelle de leur part. Et pourtant, en fait, cet enfant vagabonde par les rues, vit en nomade, couchant où il peut, dans les carrières à plâtre, sous les arches des ponts, se livrant au vol, à la mendicité sur la voie publique, et cette vie, il la mène parce que ses parents ne s'occupent pas de lui, vivant

de leur côté dans le désordre, ou parfois, parce qu'ils sont mis, par une infirmité, dans l'impossibilité de le surveiller. Ils abandonnent donc moralement leur enfant; de là l'appellation. En Angleterre, on leur a donné un nom plus pittoresque : on les appelle *Arab boys*, *Arab of the streets*, c'est-à-dire « petits Arabes, Arabes des rues ».

En France, les enfants moralement abandonnés ne sont protégés que depuis 1881 dans le département de la Seine, et depuis la loi du 24 juillet 1889 dans les autres départements. Ce service est donc essentiellement récent, et l'on peut dire que, sauf à Paris, il n'a pas encore occupé sa place dans le domaine charitable de notre pays.

Jusqu'ici, l'enfant qui échappait à la garde paternelle et menait l'existence d'aventures, ne tombait sous la protection d'une administration publique, que lorsqu'il avait commis un nombre considérable de délits, et avait été arrêté plusieurs fois; le tribunal, convaincu alors de l'impuissance de ses parents à le corriger, l'envoyait en correction jusqu'à vingt ans. Si cet enfant atteignait, sans appeler sur lui l'attention de la justice, l'âge auquel il pouvait être réputé avoir agi avec discernement, et s'il venait alors à commettre un délit, quelque peu grave qu'il fût, il était frappé, et son casier judiciaire chargé. La protection n'existait pas, et cependant, comme on en a fait la remarque, le devoir d'assistance s'impose plus impérieusement pour le moralement abandonné que pour l'enfant trouvé; sauver celui-ci, c'est donner au pays un homme; sauver celui-là, c'est désarmer par avance un ennemi de la société.

C'est en 1881 que le conseil général de la Seine, sur l'initiative de MM. Quentin, Thulié et Bruyère, fonda à Paris le service des moralement abandonnés. Ce service prit rapidement une certaine extension ; au 31 décembre 1888, les protégés étaient au nombre de 2967, dont 2062 garçons et 905 filles. Le conseil général, en organisant ce service, avait à opter entre le système, suivi en Angleterre et en Amérique, des écoles industrielles et des écoles de réforme, et celui auquel il s'est définitivement arrêté. Il lui sembla que l'internat, conséquence du placement dans les écoles de réforme, présentait de très graves inconvénients pour des enfants de la même origine, ayant déjà contracté dans leur vie nomade des habitudes vicieuses, et il pensa que ce régime devait être l'exception réservée à deux classes absolument différentes d'enfants : 1° aux vicieux, qu'il faut nécessairement soumettre à une discipline rigoureuse; 2° aux meilleurs, en vue de leur donner une bonne éducation professionnelle. — Une école de réforme, destinée à recevoir la première catégorie d'enfants, fut créée à Porquerolles; ce fut un échec. Mais plus heureux fut le département dans la fondation des écoles professionnelles, aujourd'hui au nombre de quatre, trois pour les garçons, et une pour les filles.

Mais ce mode de placement constitue l'exception, ai-je dit, et les enfants, pour la très grande généralité, sont confiés à des particuliers; s'ils sont jeunes, c'est-à-dire s'ils ont moins de douze ans, ils sont envoyés à la campagne chez des cultivateurs, et leur situation est à peu près la même que celle des enfants assistés; sont-ils plus âgés, et peut-on craindre qu'ils n'aient plus tard la nostalgie de la ville, on les destine à un métier industriel, qu'ils pourront exercer s'ils reviennent à Paris ; dans ce dernier cas, les placements peuvent être soit isolés, soit en groupes; l'administration passe, en effet, des traités avec de grands établissements industriels pour recevoir, à titre d'apprentis, des groupes d'enfants, que le chef d'industrie se charge de loger à part, de nourrir, de vêtir, et de faire instrure. Au 31 décembre 1888, il y avait 378 enfants placés par groupes.

Quelques efforts qu'ait tentés le service des enfants moralement abandonnés, il n'a pu faire porter son action sur toute la population de ces pauvres et malheureux enfants, qui sont peut-être au nombre de quinze à vingt mille à Paris. Aussi y avait-il encore place pour l'assistance privée. En 1887, s'est fondée à Paris, sous la présidence de M. Jules Simon, une société, qui a pour titre « Sauvetage de l'enfance » ou « Union française pour la défense et la tutelle des enfants maltraités ou en danger moral ». Cette société dont le créateur est M. Rollet, qui en est en même temps l'infatigable apôtre, cette société a le même programme que le service des moralement abandonnés de la Seine, mais elle ne recueille à Paris que des enfants qui, pour des causes diverses, ne pourraient entrer dans ce service ; en revanche, son action s'étend à tous les départements. Cette société s'efforce aussi d'assurer la défense des enfants devant les tribunaux. Cette mission nouvelle de la charité privée a eu un plein succès devant le tribunal de la Seine.

L'économie générale de la loi, du 24 juillet 1889, sur la *protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés* est la suivante. Elle comprend deux titres : le premier traite de la déchéance de la puissance paternelle, de l'organisation de la tutelle une

fois la déchéance prononcée, enfin de la restitution éventuelle de la puissance paternelle. Le titre II est consacré entièrement à la catégorie nouvelle des enfants moralement abandonnés; il a pour but de permettre aux particuliers et aux établissements publics ou privés, qui recueillent gratuitement des enfants, d'obtenir du tribunal les droits de tutelle nécessaires à la garde et à l'éducation de ceux-ci, et de faire ainsi disparaître un des obstacles principaux qui les empêchaient d'accepter la charge d'enfants que les parents pouvaient leur retirer ensuite, avant l'achèvement de leur éducation. Enfin, le dernier article dispose que les départements où le conseil général, par une délibération formelle, se sera engagé à assimiler, pour la dépense, aux enfants assistés les enfants maltraités ou moralement abandonnés, recevront de l'Etat une subvention annuelle.

6. Résumé

En parcourant successivement les diverses manifestations de l'assistance infantile, nous avons étudié les données de la science charitable, et les applications qu'elle a reçues en France. On aura vu que notre organisation a procédé par gradations et avec mesure. Elle s'est d'abord préoccupée de l'enfant abandonné, de celui dont on ne connait ni le père, ni la mère, et qu'elle adopte, en le faisant sien, en lui donnant un nom et, pour ainsi dire, une famille. Puis elle a fixé son attention sur les jeunes infirmes : aux aveugles, elle a donné un métier, aux sourds-muets elle a donné l'éducation, et a su réveiller un de leur sens engourdis. Ensuite elle a encouragé la création de sociétés destinées à secourir les mères au moment de leurs couches, ou à les aider dans les premières années de l'éducation de l'enfant. Ce n'est pas tout : elle s'est faite inquisitrice; elle a voulu jeter l'œil sur les soins donnés à l'enfant, et si elle n'a pas cru devoir surveiller la mère, elle a du moins organisé une surveillance sur la nourrice. Enfin elle a cru que, dans certains cas, elle pouvait procéder par expropriation et arracher à des parents indignes la puissance paternelle dont ils avaient mésusé.

Cette succession graduelle dans les efforts est-elle arbitraire, ou ne serait-elle pas plutôt le résultat d'hésitations ou mieux de tempéraments fort naturels? C'est cette dernière alternative qui est la vraie. Il y a, en effet, près du berceau de l'enfant une lutte qui se produit entre deux forces contraires : d'une part, le devoir de charité et, d'autre part, le principe de la liberté individuelle. Toute l'action de notre législateur a tendu à développer la protection de l'enfance, dût-elle dans certaines hypothèses diminuer les droits de la famille; mais cette action n'a pu être que successive et se faire, pour ainsi dire, par étapes. Jusqu'ici on n'a pas dépassé la mesure, mais de nouveaux empiétements sur le foyer de la famille seraient condamnables.

EMILE CHEVALLIER.

Bibliographie.

Outre les ouvrages cités (V. ASSISTANCE), les principales études sur l'assistance de l'enfance sont les suivantes :

Travaux de la Commission des enfants trouvés, constituée le 22 août 1849. — *Enquête ouverte en* 1860 *sur les enfants assistés* (Rapport sur l' [illegible]). — BUCQUET, *Rapport concernant l'application de la loi du 23 décembre* 1874 *sur la protection des enfants du premier âge*, 1888. — L. LALLEMAND, *Histoire des enfants abandonnés et délaissés*, 1885. — OTHENIN D'HAUSSONVILLE, *l'Enfance à Paris; le Vagabondage des enfants et les écoles industrielles.* — Dr ROCHARD, *Traité d'hygiène sociale.* — TH. ROUSSEL, *Rapport au Sénat sur les enfants abandonnés.* — *Congrès International de la protection de l'enfance*, 1883-1887. — Dr THULIÉ, *les Enfants assistés de la Seine.*

Il y a lieu de citer également les procès-verbaux du CONGRÈS INTERNATIONAL D'ASSISTANCE, tenu en 1889.

ENFANTS DANS LES MANUFACTURES
Travail des .

SOMMAIRE

1. La réglementation du travail des enfants et la liberté du travail.
2. Avantages et désavantages de la réglementation du travail des enfants.
3. Historique.

1. La réglementation du travail des enfants et la liberté du travail.

Les exceptions à la liberté du travail sont de deux sortes : naturelles et artificielles (V. TRAVAIL). Les premières tiennent à des impossibilités résultant de la nature des choses, les secondes sont introduites par l'homme, dans certaines circonstances de la vie économique, lorsqu'il croit le libre jeu de la concurrence nuisible aux intérêts généraux. Cette formule de la réglementation du travail est plus difficile à appliquer qu'on ne le croirait au premier abord. L'appréciation des mesures favorables à l'intérêt général ouvre le champ à bien des hypothèses, à bien des systèmes. La plupart du temps, ces réglementations sont réclamées — nous sommes encore loin d'être débarrassés des idées du très ancien régime — par des personnes qui recherchent surtout les avantages du monopole ou la protection directe de l'État.

Ce n'est pas absolument à cet ordre de questions qu'appartient la réglementation du travail des enfants dans les manufactures. Certains économistes même ne considèrent

point l'intervention de l'État, en ce cas, comme une dérogation au principe de la liberté du travail. L'enfant est, en effet, un mineur placé sous l'autorité paternelle. Cette autorité est nécessairement limitée par les lois. Un père ne peut ni maltraiter son fils ni l'élever dans de mauvaises mœurs, sans être puni, si ces faits sont connus et prouvés. La répression n'étant pas jugée suffisante, on a même songé à agir énergiquement contre les pères indignes, le but à atteindre étant une restriction de la puissance paternelle, lorsque ceux qui la détiennent en font un usage mauvais. L'État se trouve donc être le défenseur des êtres incapables de se protéger eux-mêmes, à cause de leur faiblesse et de leur inexpérience, contre les abus de l'autorité paternelle, autorité en quelque sorte déléguée par l'État.

On a, par analogie, étendu au contrat de prestation de travail des enfants, consenti par leurs parents, le droit d'interventionde l'État. En réalité, lorsqu'ils disposent du travail de leurs enfants, les parents disposent du travail d'autrui. A examiner judicieusement la question, l'on voit donc que le principe de la liberté du travail n'est pas entamé de ce côté, puisque l'enfant est un mineur et qu'il ne peut agir pour son propre compte et suivant ses propres intérêts.

J.-St. Mill a abordé ce sujet dans ses *Principes d'économie politique* (liv. V, ch. XI, § 9). « Examinons maintenant, dit-il, des espèces d'une autre sorte, dans lesquelles personne ne se trouve dans la situation d'un consommateur, et où celui sur l'intérêt et le jugement duquel il faut compter est celui même qui rend service, comme dans la conduite d'une affaire à laquelle un seul est intéressé ou dans les contrats ou engagements qui ont pour effet de le lier lui-même.

Le principe pratique de la non-intervention doit être fondé ici sur ce que la plupart des personnes voient avec plus de justesse et d'intelligence leur intérêt et ce qui peut le mieux le servir qu'on ne saurait le leur faire concevoir par un acte de législature, ou par l'indication que donnerait un fonctionnaire public. Cette maxime est d'une verité incontestable comme règle générale, mais il n'est pas difficile d'y voir quelques grandes et remarquables exceptions l'on peut classer sous plusieurs chefs.

« L'individu, que l'on considère comme le meilleur juge de ses intérêts, peut être incapable de juger et d'agir par lui-même; il peut être fou, idiot, enfant; ou, quoiqu'il ne soit pas absolument incapable, il peut n'avoir aucune maturité d'âge ni de jugement. En ce cas, la base du principe de laisser faire lui manque entièrement. La personne intéressée n'est ni le meilleur juge de la chose ni en état de bien juger quoi que ce soit. En tout pays, les fous sont considérés comme l'objet naturel des soins de l'État. Quant aux enfants et aux jeunes personnes, on dit ordinairement que s'ils ne sont pas en état de juger, ils ont leurs père et mère ou autres parents qui peuvent juger pour eux. Mais ce raisonnement déplace la question; il ne s'agit plus de savoir si le gouvernement doit intervenir dans les intérêts et les actions des individus, mais s'il doit leur laisser une autorité absolue sur les intérêts et les actions d'autrui. On peut abuser de la puissance paternelle comme de toute autre puissance, et en fait on en abuse tous les jours. Si la loi ne peut empêcher les père et mère de maltraiter, de brutaliser et même de tuer leurs enfants, à plus forte raison doit-on penser que, bien souvent les intérêts des enfants sont sacrifiés d'une manière plus vulgaire et moins révoltante à l'égoïsme ou à la maladresse de leurs père et mère. Lorsqu'il est bien constaté que les père et mère doivent faire ou supporter quelque chose dans l'intérêt de leurs enfants, la loi est autorisée à les contraindre, si elle le peut, de le faire et de le supporter et, en général, elle le doit. Pour prendre un exemple dans l'économie politique, il est bon que les enfants et les jeunes personnes qui ne sont pas encore formés soient garantis, aussi loin que l'œil et le bras du gouvernement peuvent s'étendre, de l'excès de travail. On ne devrait pas permettre qu'ils travaillassent trop d'heures par jour ou au delà de leurs forces, parce que, si on le permettait, ils y seraient toujours forcés... »

Faisons remarquer à cette occasion que, tirant plus loin les conséquences du principe qu'il a posé, J.-St. Mill ne classe pas ensemble, sous le rapport du travail et sous quelques autres, les femmes et les enfants, parce que les femmes ne sont pas mineures « et qu'elles sont aussi capables que les hommes d'apprécier et d'administrer leurs intérêts ».

La tendance à employer de plus en plus les enfants dans les manufactures est venue, naturellement, des modifications apportées dans le monde industriel par l'introduction des machines. Là où il ne faut déployer que peu de force, l'enfant présente cet avantage de pouvoir remplacer un homme dont la force trop grande serait en partie inutilisée. De ce côté, la puissance productive se trouve augmentée et, de plus, les parents de l'enfant recueillent un supplément de salaire qui les aide à élever leur famille. Voilà pour le cas

où l'on suppose l'enfant employé dans de bonnes conditions, à des travaux qui n'excèdent pas ses forces ou ne nuisent point à sa santé. Si, au contraire, le travail imposé dépasse les forces de l'enfant, si l'industrie dans laquelle il est placé ne présente pas un milieu propre au développement normal physiologique, il y a abaissement, pour l'avenir, de la puissance productive, puisque cet enfant peut mourir ou traîner une existence malheureuse qui le mettra à la charge de l'assistance publique et augmentera les frais généraux de la société. C'est le point de vue purement économique, celui sous lequel nous devons étudier ici le problème, sans méconnaître, du reste, les raisons humanitaires qui militent en faveur de l'intervention de l'État. Cette intervention, à ne considérer que le point de vue économique de la question, s'explique et se justifie. On peut donc, l'esprit libre de toute contrainte théorique, examiner les avantages et désavantages de la réglementation en cette matière.

2. Avantages et désavantages de la réglementation du travail.

Une réglementation, si parfaite qu'on puisse l'imaginer, n'apporte pas avec elle que des avantages. Comme elle a pour but de contraindre, elle fait naître des résistances, ouvertes parfois, occultes le plus souvent, de la part des intéressés eux-mêmes. En outre, un règlement ne peut guère tenir compte des cas particuliers, si nombreux lorsqu'il s'agit spécialement de l'homme, et surtout des enfants dont le développement physiologique offre des différences si grandes. Il en est de même du développement de l'intelligence, du degré d'attention que l'on peut obtenir de l'enfant pour certains travaux. Ainsi le décret du 2 mars 1875, entre autres, interdit l'emploi des enfants au-dessous de seize ans dans les ateliers qui mettent en jeu des machines, dont les parties dangereuses et pièces saillantes mobiles ne sont point couvertes de couvre-engrenages, ou de garde-mains ou d'autres organes protecteurs. On a voulu protéger les enfants contre des fautes d'inattention; cependant la limite d'âge semble un peu reculée; l'on ne pouvait en tout cas dépasser seize ans, l'âge où l'engagement dans l'armée de mer est permis. Or, l'application exacte de ce règlement peut nuire à l'apprentissage. Un apprenti mécanicien est exposé à des accidents lorsqu'il s'essaye au montage ou au démontage de certaines machines. Peut-on n'admettre comme apprenti sérieux que des enfants au-dessus de seize ans? Ce serait reculer l'âge où l'enfant pourra gagner sa vie, ne pas lui permettre de se former dans son métier et de devenir un ouvrier habile, avant d'être pris à vingt ans par la conscription militaire. Il faut que cet ouvrier ait pratiqué un certain temps le maniement des outils pour que plus tard, en sortant de l'armée active, il puisse reprendre, sans une mise en train trop pénible, ces mêmes outils.

Ces inconvénients sont les inconvénients généraux de toutes les réglementations. Si l'on ne s'en tenait qu'aux textes des lois et décrets, on ne trouverait guère que des désavantages au travail des enfants. Car si les règlements qui édictent des interdictions absolues sont difficiles à faire respecter, si ceux sur lesquels il ne peut y avoir d'interprétations différentes ne sont guère observés, comment arriverait-on à appliquer ceux qui présentent de nombreuses complications? Il est, par exemple, toute une catégorie d'entrepreneurs qui ne se soumettent pas à une obligation très simple, celle de l'article 11 de la loi 1874, relative à l'affichage[1], et cela à Paris, où le personnel de l'inspection offre un recrutement plus facile que partout ailleurs, et où la surveillance n'est point gênée par des considérations locales comme dans des villes de moindre importance.

Les inconvénients de détail se présentent surtout dans l'organisation du service chargé d'appliquer les lois et les règlements qui en découlent. Les commissions locales telles qu'elles sont instituées par la loi de 1874 produisent-elles de bons résultats? Il peut être permis d'en douter, surtout en ce qui concerne les départements à population peu nombreuse, où il est difficile d'organiser un contrôle efficace.

Assurément la loi de 1874 a fait naître de la part des entrepreneurs des plaintes exagérées. Il faut toujours s'attendre aux doléances plus ou moins vives des gens dont on change les habitudes. Néanmoins, il faut en tenir compte dans une certaine mesure. La loi de 1874 a apporté des avantages, surtout dans ses prescriptions formelles comme : l'interdiction d'employer des filles et des femmes dans les travaux souterrains, la fixation d'un âge minimum pour entrer, soit dans les mines, soit dans les manufactures, ateliers, chantiers, etc. Dans les prescriptions qui peuvent donner lieu à des contestations sérieuses, les résistances se manifestent, ou bien la loi est éludée, soit à cause de l'obscurité de la loi, soit parce que le règlement est plus nuisible qu'avantageux à

[1] Rapport présenté à M. le préfet [illegible] de la commission départementale [illegible] mai 1874 [illegible] septembre [illegible]

tous les intéressés. Dans ce cas, il est probable que la loi gêne l'industrie sans aucun profit.

Notons que tout ce qui a rapport à l'instruction des enfants ne peut que donner des résultats avantageux.

En réalité, la surveillance de l'Etat peut s'exercer bien plus efficacement sur les conditions hygiéniques dans lesquelles travaillent les enfants (V. ÉTABLISSEMENTS INSALUBRES), que sur des contrats de prestation de travail dont les clauses tacites sont toujours faciles à exécuter malgré les inspections. On ne peut cacher à un inspecteur la mauvaise situation d'un atelier, au point de vue de l'aération, de la lumière, etc., mais il est facile — lorsque les deux intéressés sont d'accord — de dépasser la limite indiquée pour les heures de travail, etc.

Le but essentiellement utile auquel tendent, en tout pays, les lois de cette nature est de conserver la santé des enfants et d'assurer leur développement physiologique. Ce but sera-t-il atteint? Les avantages de la réglementation seront-ils plus grands que ses désavantages? On ne peut guère se prononcer, car, à part l'Angleterre qui dès le commencement du siècle possédait une loi étudiée sur cette matière, les autres nations n'ont guère commencé que depuis une quinzaine d'années, sinon à créer des règlements, du moins à les appliquer avec soin, tout en essayant de les mettre au niveau des progrès de l'industrie.

Ce que l'on peut néanmoins constater, c'est que les discussions relatives à ces lois ont fait naître un mouvement très prononcé en faveur de la protection de l'enfance et ont amené la création d'associations dues à l'initiative privée, qui répandent les préceptes d'hygiène, encouragent tout ce qui a trait à l'amélioration des conditions du travail des enfants. Les règlements valent surtout par la façon dont ils sont appliqués. A ce point de vue, l'initiative privée peut apporter une aide très efficace à l'administration. La force de l'exemple, sorte de concurrence pour le bien, a déjà fait introduire volontairement par de grands industriels, dans leurs manufactures, des écoles et des modifications avantageuses pour l'hygiène. Cette action libre des particuliers n'est pas à dédaigner, car elle amène plus lentement peut-être que les réglementations, mais, en tout cas, plus sûrement, dans les mœurs, un progrès durable.

En résumé, étant admis que l'État doit intervenir en ce qui concerne le travail des enfants et que ce travail ne peut être entièrement supprimé, l'application des règlements qui y sont relatifs doit être subordonnée autant que possible aux considérations suivantes.

Le salaire que gagne l'enfant lui procurant une augmentation de bien-être et aidant ainsi à son développement physiologique, il serait mauvais, dans l'intérêt de cet enfant, d'entraver son travail pour des raisons qui ne seraient point absolument sérieuses. Cela revient à rechercher si les avantages que retire l'enfant de son travail sont plus grands que les désavantages.

L'emploi des enfants diminue le coût de production des objets manufacturés. Or, ces objets sont en général non des objets de luxe, mais des objets de consommation courante à l'usage de la masse des consommateurs à laquelle appartiennent ces même enfants.

3. Historique.

L'Angleterre a été la première, et l'on s'en est étonné, à prendre des mesures en faveur de la protection du travail des enfants. Il ne ne faut pas oublier que le développement industriel de la Grande-Bretagne a précédé celui des autres pays, et que la question y a été posée plus tôt qu'ailleurs. Dès la fin du XVIII[e] siècle, les dangers résultant de l'emploi d'enfants trop jeunes dans les manufactures avaient été signalés par les docteurs Aithin et Perceval. Quelques années plus tard, un industriel, sir Robert Peel, le père du baronnet, après avoir constaté dans ses propres manufactures des faits de nature à attirer l'attention des pouvoirs publics, faisait adopter, vers 1802 un *bill* destiné « à préserver la société et la moralité des enfants et autres, employés dans les fabriques de coton et de laine ». Ce *bill* défendait de faire travailler les enfants entre 9 heures du soir et 6 heures du matin, limitait la journée de travail à 12 heures, sur lesquelles devait être pris un temps déterminé pour l'enseignement et pour l'accomplissement des devoirs religieux. Comme la plupart des juges de paix qui se trouvaient chargés de veiller à l'application de la loi, étaient eux-mêmes des manufacturiers, il s'ensuivit que le *bill* resta sans être exécuté ou que ses prescriptions furent habilement tournées.

Devant l'inefficacité de cette mesure, sir Robert Peel fit passer à une forte majorité un nouveau *bill* (1815) qui étendait à toutes les industries la protection du travail des enfants. Mais l'insuffisance de ces réglementations amena le vote des *bills* de 1819 et de 1825, et enfin celui du *bill* de 1833, le plus complet, qui devait inspirer les rédacteurs de notre loi de 1841. Par ce bill, on limitait à neuf ans l'âge auquel les enfants pourraient être admis dans les manufactures

possédant des moteurs à vapeur ou hydrauliques; jusqu'à treize ans, les enfants ne devaient travailler que 48 heures par semaine; au-dessus de cet âge, jusqu'à dix-huit ans, la limite extrême était 12 heures par jour; le travail de nuit leur était interdit; enfin, venaient les prescriptions relatives aux devoirs religieux, à l'enseignement, etc. Cette fois le parlement introduisit une sanction sérieuse, et des inspecteurs furent chargés de poursuivre les contraventions aux dispositions du bill. Chaque année ils étaient tenus d'adresser un rapport au parlement.

En France, la loi de 1874 a introduit une clause analogue en obligeant (art. 25) le président de la commission supérieure à adresser au président de la République un rapport général sur les résultats de l'inspection et sur les faits relatifs à l'exécution de la loi. Actuellement, l'Angleterre est placée sous le régime de la loi du 27 mai 1878 (*Factory and Workshop act*); cette loi entre dans de grands détails au sujet des jours et du nombre d'heures pendant lesquels on peut employer les enfants.

L'Allemagne a réglementé le travail des enfants dans la loi du 17 juillet 1878 sur l'industrie. La Prusse avait déjà, en 1839, dans une ordonnance royale, reproduit les principales dispositions de la loi anglaise de 1833. « En Prusse, dit M. le docteur Napias (*Hygiène industrielle*, p. 98), la première disposition législative protectrice du travail des enfants fut prise sur les instances d'un officier de recrutement, nommé de Horn, qui avait signalé le faible contingent fourni par les districts manufacturiers où de nombreux enfants travaillaient aux fabriques. »

A la même époque, en France, M. Villermé, chargé avec un de ses collègues de l'Académie des sciences morales et politiques de faire une enquête sur la situation des populations ouvrières, signalait, dans son rapport, des faits identiques à ceux indiqués par le fonctionnaire prussiens. Quelque temps après (janvier 1840) le gouvernement présentait à la Chambre des pairs un projet par lequel il demandait l'autorisation de prendre les mesures propres à garantir contre un excès de travail les jeunes ouvriers de moins de seize ans. Après bien des discussions, une loi fut votée le 22 mars 1841, laquelle présentait dans ses dispositions beaucoup d'analogie avec la loi anglaise de 1833. Il avait fallu chez nous quarante ans pour aboutir à une réglementation légale!

C'est, en effet, dès 1827, qu'un des principaux filateurs du Bas-Rhin appelait l'attention de la Société industrielle de Mulhouse sur la nécessité de limiter la journée de travail des enfants. Différentes publications, faites par des membres de cette Société, décidèrent le gouvernement et les Chambres à étudier la question, et l'Académie des sciences morales et politiques à faire faire l'enquête qui eut pour conséquence le rapport de M. Villermé, et pour résultat la loi de 1841.

Comme la loi de 1841 n'avait trait qu'aux grandes industries, on étendit, dans la loi du 22 février 1851 relative aux contrats d'apprentissage, l'action de l'État, en soumettant à la surveillance du gouvernement les divers établissements de la petite industrie.

Mais cette surveillance peu ou point organisée et les dispositions incomplètes à beaucoup d'égards de la loi de 1841 amenèrent le vote de la loi du 19 mai 1874[1], actuellement en vigueur et dont voici l'économie générale: elle fixe à douze ans la limite inférieure de l'âge auquel on a le droit d'employer les enfants dans les manufactures, et à douze heures la journée de travail, qui de plus doit être divisée par un repos; elle interdit le travail de nuit et le travail du dimanche: aux garçons jusqu'à seize ans, aux filles jusqu'à vingt et un ans; elle interdit aussi le travail des mines aux jeunes filles et aux femmes; elle établit un service d'inspection, et des pénalités qui se réduisent à des amendes variant avec la gravité du délit, sans être très élevées.

Des règlements d'administration publique complètent cette loi; les plus importants sont ceux contenus dans les décrets des 27 mars 1875 et 1er mars 1877 pour la réglementation du travail des enfants de dix à douze ans, permis dans certaines industries spéciales; dans ceux des 12 mai 1875 et 3 mars 1877, donnant la nomenclature des industries où le travail des enfants est interdit ou autorisé à certaines conditions déterminées, etc.

Depuis une vingtaine d'années, beaucoup de pays ont perfectionné ou transformé leurs règlements en ce qui concerne l'apprentissage ou le travail des enfants. Nous avons déjà cité l'Angleterre et l'Allemagne. Nous indiquerons encore le Danemark (loi du 23 mai 1873); l'Espagne (loi du 24 juillet 1873); les Pays-Bas (loi du 19 septembre 1874); la Suisse (loi fédérale du 23 mars 1877).

L'âge minimum fixé par toutes ces lois pour l'emploi des enfants n'est pas le même. Il varie de neuf ans (Italie) à quatorze ans (Suisse); il est de dix ans pour l'Angleterre

1. Cette loi [illegible] proposée par un industriel, M. [illegible] Joubert.

(douze ans dans les mines), le Danemark, l'Espagne; de douze ans pour la France (sauf quelques exceptions permettant l'emploi à dix ans), l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg et la Suède. Le travail de nuit est interdit partout aux enfants jusqu'à l'âge de quinze ou de dix-huit ans suivant les pays; l'Angleterre seule l'a interdit aux femmes.

Les pénalités sont le plus souvent des amendes qui varient avec les pays. Trois lois seulement, selon M. Hubert-Valleroux, (*Bulletin de la Société de législation comparée*, 1880) punissent de prison les contraventions. Ce sont la loi des Pays-Bas (un à trois jours); la loi suisse (trois mois au plus); la loi allemande (trois jours, huit jours ou six mois, suivant les cas).

En beaucoup de pays, on a cru devoir diriger ces lois restrictives du travail contre les manufacturiers seuls, sans rendre responsables les parents, qui presque toujours, dans les contraventions, sont de connivence avec les entrepreneurs. Cependant la loi anglaise et la loi danoise édictent des peines contre les parents; cette dernière dit, art. 16 : « Lorsqu'un enfant aura été employé au travail contrairement aux dispositions ci-dessus établies, les parents ou supérieurs de l'enfant seront passibles de deux à dix rigsdalers, dans le cas où il aura été constaté que ce travail illégal aura été exécuté avec leur adhésion. »

Nous devons nous borner ici à cet exposé rapide et forcément incomplet, quelque attrait que puissent présenter l'analyse et la comparaison de lois qui toutes ont été faites ou remaniées presqu'à la même époque, sous la pression des mêmes idées et de sentiments communs. Il y aurait, en effet, relativement aux diverses limites d'âge adoptées pour le travail de jour et le travail de nuit, des rapprochements curieux à faire, si l'on tient compte des différences de latitude et de développement physiologique des enfants, en des pays de mœurs souvent bien dissemblables.

Mais ce qui intéresse surtout l'économiste à cette première période d'application de ces règlements, ce sont les résultats qui en découlent. Nous savons quels ont été ces résultats pour les réglementations faites dans les trois premiers quarts de ce siècle. Aussi nous semble-t-il difficile de déterminer encore ceux que l'on peut attendre des lois nouvelles, d'abord parce que la durée de l'expérience n'est pas jusqu'à ce jour assez longue, ensuite parce qu'il faut dégager ces résultats de faits très complexes. Assurément nous avons pour nous éclairer les rapports annuels adressés aux chefs d'État par les administrations chargées d'appliquer la loi, rapports rendus obligatoires presqu'en tous pays, mais il serait peut être imprudent de ne recourir qu'à ces renseignements, quelque utile que puisse en être la lecture. Nous avons dit déjà quels avantages paraissaient devoir, *a priori*, apporter ces lois : ce sont ceux relatifs à l'hygiène des ateliers, à l'enseignement et aussi parfois à certaines interdictions absolues (V. ÉTABLISSEMENTS INSALUBRES).

Parmi les nombreuses prescriptions édictées par ces lois, il en est qu'il sera probablement difficile de rendre applicables. Les fonctionnaires chargés du service d'inspection, persuadés que ces difficultés viennent d'un vice de ces lois, demandent des mesures plus efficaces; c'est pourquoi l'on s'occupe depuis quelque temps déjà, en France, de remanier la loi de 1874. Certes, les lois ne peuvent être immuables; elles changent nécessairement avec les mœurs et les progrès de toute nature. Cependant, quand on observe les nombreuses tentatives de réglementation du travail des enfants faites depuis le commencement de ce siècle, et que l'on considère l'insuccès partiel de beaucoup d'entre elles, il est impossible de ne pas penser que certaines parties de ces règlements sont dans la plupart des cas plus souvent nuisibles qu'utiles à ceux qu'ils veulent protéger; alors ces règlements tombent en désuétude. A propos de l'application de la loi du 9 septembre 1848 au sujet de la limitation de la durée des heures de travail, nous lisons, dans le *Rapport adressé à M. le préfet de police par la commission départementale supérieure de la Seine* 1888, que les ouvriers eux-mêmes, d'après la 14e commission (hommes) seraient les premiers a récuser la loi de 1848.

« Devant leur parti pris bien accentué, dit le rapporteur de la quatorzième commission en parlant des ouvriers du VIIIe arrondissement, de disposer librement de leur travail, la commission a cessé de veiller à l'application de la loi du 9 septembre 1848 sur la durée des heures de travail, en dépit des dispositions de la loi du 16 février 1883 qui lui imposent cette mission. »

ANDRÉ LIESSE.

ENFANTIN (Barthélemy-Prosper), né à Paris le 8 février 1796, mort à Saint-Mandé le 31 août 1864. Admis à l'École polytechnique en 1812, il prit chaudement part à la défense de Paris en 1814, ce qui lui valut une demi-disgrâce dans sa famille et une disgrâce complète près du nouveau gouvernement, qui lui ferma la carrière. Après avoir voyagé

durant deux années en Russie, il entra à son retour dans une banque — son père était banquier — puis à la Caisse hypothécaire. C'est à ce moment qu'Olinde Rodrigues le mit en rapport avec Saint-Simon qui se mourait, et dont tous deux acceptèrent l'héritage scientifique. Ils fondèrent *le Producteur*, plus tard remplacé par *le Globe*, et tinrent dès 1828 des réunions, devenues plus libres et plus larges après juillet 1830. Bazard (voy. ce nom), ardent carbonaro, vint se joindre à eux; l'école se changea alors en église, dont Olinde proclama Enfantin et Bazard les « Pères Suprêmes »; mais l'esprit autoritaire et absolu de ce dernier, qui prétendait gouverner et régler, le sépara bientôt d'Enfantin, qui voulait convaincre et harmoniser. Celui-ci resta donc « le Père », le seul Père, nom que lui gardèrent jusqu'au dernier jour ses nombreux disciples. Beaucoup l'avaient suivi dans la fameuse retraite de Ménilmontant, laquelle amena le bruyant procès d'août 1832, où le Père et ses principaux diacres ou cardinaux, comme Michel Chevalier (voy. ce nom), furent condamnés à un an de prison et à 100 francs d'amende.

Après deux années difficiles passées en Egypte, Enfantin se fit un moment cultivateur à Tanay, fut maître de poste près de Lyon et revint en 1841 à Paris pour être, de 1845 à 1848, directeur de la Compagnie de la ligne de Lyon. Après le rachat de cette ligne par l'État, il en devint le caissier général. Il mourut à soxante-huit ans, jusqu'au bout aimé et vénéré. Après sa mort, ses adeptes, notamment Duveyrier, avec qui il avait fait, de 1848 à 1851, *le Crédit*, éditèrent les *Œuvres de Saint-Simon et d'Enfantin*, publiées par les membres du comité qu'il avait institué pour l'exécution de ses dernières volontés; elles forment 47 tomes ou volumes (1865-1869), dont le premier est en partie consacré à la vie de Saint-Simon, et 13 à celle du Père.

Enfantin, a dit Joseph Garnier, « est le chef d'une école de philosophie sociale qui voulut continuer l'œuvre de Saint-Simon. Initié par Olinde Rodrigues à la doctrine nouvelle, il en dirigea les manifestations d'abord avec Bazard, ensuite en complet désaccord avec lui. Il s'occupait d'affaires et de questions philosophico-religieuses. Il inséra dans *le Globe* des articles financiers fort remarqués; dans sa vie d'affaires, il a surtout facilité les fusions entre les grandes compagnies. »

« Il fut, a écrit M. Baudrillart, un des hommes de ce temps qui ont exercé le plus d'influence autour d'eux par la puissance et la séduction de leur esprit... Doué d'une faculté d'assimilation remarquable, d'une attraction rare dans ses relations, il prit une part considérable au mouvement réformateur de notre époque. Il resta fidèle à ces idées qui faisaient du saint-simonisme une religion et exerça à d'autres égards une influence heureuse, développant surtout la pensée philosophique et civilisatrice qui se dégage des progrès de l'industrie, de l'impulsion du crédit, résultats de cette école dont les côtés chimériques ont seuls péri. »

Il faut citer de lui, comme œuvre personnelle : *Colonisation de l'Algérie* (1843). — *Correspondance politique* (1835-40). — *Réponse au père Félix* (1858). — *Science de l'homme, philosophie religieuse* (1859). — *La vie éternelle, passée, présente, future* (1861). — *Le Crédit intellectuel*, œuvre dernière et inédite (1866).

Edmond Renaudin.

ENGRAIS.

SOMMAIRE

1. Rôle économique de l'engrais dans l'industrie agricole.
2. Classifications des engrais.
   Bibliographie.

1. Rôle économique de l'engrais dans l'industrie agricole.

L'exploitation agricole enlève au sol avec les récoltes consommées au loin un ensemble d'éléments qui constituent les tissus mêmes des plantes récoltées. L'atmosphère est en effet insuffisante à fournir à la végétation tous les éléments de nutrition qui entrent dans la composition des plantes. A mesure que les produits végétaux sont enlevés au sol, ce sol subit un appauvrissement graduel, et il peut arriver un moment où certaines substances indispensables se trouvent en trop petite quantité pour subvenir aux besoins de la végétation. De là, l'obligation de la restitution de ces substances pour la conservation de la fertilité du sol. C'est ce que l'on a appelé la loi de la *restitution*. Cette loi, qui sert de base à l'agriculture moderne et qui règle l'emploi des engrais, n'a été formulée d'une façon précise que vers le milieu de ce siècle.

L'importance économique des engrais dans l'industrie agricole ressort très nettement de l'histoire de l'évolution de l'agriculture à travers les siècles, en même temps qu'elle apparaît, à travers l'échelle des systèmes de culture, comme une sorte de régulateur de la production. Les progrès agricoles dans les méthodes, dans l'outillage, etc., sont presque sans effet pour l'augmentation du produit brut, s'ils ne correspondent pas à un emploi mieux ordonné des engrais.

Partout où la restitution des principes fertilisants consommés par les récoltes ne s'opère pas intégralement, la culture extensive s'établit. C'est la culture à grandes surfaces et à petits rendements, dans laquelle on fait intervenir la jachère, l'écobuage, l'étrepage, l'essartage, etc., systèmes qui donnent des récoltes espacées non plus par année mais par séries d'années. Cette culture embrasse tous les systèmes semi-forestiers ou semi-pastoraux; c'est-à-dire ceux dans lesquels le sol est laissé un certain nombre d'années en pâturages ou en bois entre chaque culture (V. CULTURE [SYSTÈME DE]).

Le rôle des engrais en agriculture commence avec l'utilisation du fumier, et l'on n'est guère sorti de cette période qu'à notre époque. De même que Caton recommandait « de donner tous ses soins à grossir le tas de fumier », de même Olivier de Serres disait quinze siècles plus tard : « Le fumier réjouit, réchauffe, dompte et rend aisées les terres... »; et de même l'agriculture du commencement de ce siècle disait encore : Le bétail est un mal nécessaire, parce qu'il est indispensable à la production du fumier. Les systèmes de culture des fermes, désormais historiques, de Roville, de Grignon et de Bechelbronn auxquelles restent attachés les noms des agronomes de Dombasle, Bella et Boussingault restent le type de l'agriculture à assolements intensifs par le fumier.

Aujourd'hui, grâce aux travaux de Lavoisier, Liebig, Boussingault, Schlœsing, Berthelot, l'agriculture a conquis sa liberté d'action; elle n'est plus soumise à la règle inflexible de la jachère et des assolements; elle n'est plus condamnée aux rendements dérisoires de 8 à 10 hectolitres de blé par hectare, elle opère dès maintenant avec une sécurité presque comparable à celle des industries de transformation. Les agriculteurs fabriquent de la viande, du pain, du lait. Tous ces produits consommés dans les villes ne laissent rien en retour pour les champs; l'agronomie, longtemps réduite à la seule restitution des éléments fertilisants fournis par le fumier du bétail entretenu sur l'exploitation, a enfin trouvé sa voie : elle incorpore dans le sol les nitrates, les guanos, les phosphates, la potasse, la chaux qu'elle emprunte à toutes les sources susceptibles de lui en fournir. Et ayant étudié l'art de les appliquer avec méthode, de les proportionner aux besoins de la végétation, elle a enfin donné à l'agriculture les moyens de conduire ses opérations avec quelque prescience du résultat.

Autrefois la culture n'était intensive que dans les régions très limitées, voisines des centres populeux, où l'on utilisait les vidanges et les détritus des villes : tel était le cas de la culture si réputée des Flandres; tel est encore celui de la culture en Chine (d'après E. Simon, *la Cité chinoise*). De vastes régions semblaient pour toujours vouées à l'infécondité. Elles sont devenues aujourd'hui les égales des plus fertiles grâce à la science qui a su trouver et la cause de leur infertilité et les moyens d'y remédier. Avec l'acide phosphorique, la Bretagne, la Sologne, la Vendée, etc., ont été transformées en terres excellentes; avec les engrais azotés et potassiques, la Champagne pouilleuse devient l'égale de la Brie.

L'intervention des engrais comme agent économique dans l'exploitation du sol est même, à l'heure actuelle, une obligation absolue pour l'agriculture des régions européennes d'ancienne culture, en présence de la concurrence des pays nouveaux, comme l'Amérique du Nord et du Sud, l'Australie et les Indes qui, riches de la fertilité d'un sol vierge, couvrent le monde de leurs produits. Ces pays nouveaux, disposant de terres à bon marché, récoltent sans avoir fait d'autre sacrifice que celui de la semence. Peu soucieux, et d'ailleurs hors d'état, faute de capitaux et de bras disponibles, de pratiquer les lois de la restitution, ils font de la *culture vampire*, ils mettent en circulation et exportent au loin la richesse accumulée par des siècles de végétation naturelle, courant ainsi à grands pas vers l'épuisement de cette fertilité gratuite. Dans un nombre d'années qu'il est impossible de calculer, mais dont on peut sûrement affirmer la brève échéance, ces jeunes nations devront exploiter la terre sur le même pied que leurs aînées. Mais pendant la période actuelle de transition, de concurrence inégale, l'agriculture du vieux monde ne peut trouver son salut que dans le secours des procédés scientifiques et dans l'emploi raisonné des engrais.

Au surplus, on se fait bien souvent illusion sur la richesse des terres vierges. La vérité est que les rendements du blé aux États-Unis ne dépassent pas 10 à 11 hectolitres à l'hectare, et ceux du maïs sont de 20 à 22 hectolitres seulement. Ces rendements sont considérés comme très insuffisants pour une culture un peu soignée. L'agriculture scientifique, si elle exige des capitaux plus considérables, des sols mieux tenus, permet aussi d'obtenir des rendements proportionnels aux sacrifices qu'elle comporte normalement.

On peut encore rattacher à l'étude des engrais un principe d'application pratique, trop souvent négligé dans l'organisation de l'ex-

ploitation agricole, et qui découle de l'observation, mais que nous ne pouvons qu'indiquer ici. Les sols qui sont naturellement peu fertiles doivent généralement leur infertilité a l'absence de l'un des éléments essentiels de la végétation, azote, potasse, acide phosphorique ou à leur imparfaite proportionnalité. L'analyse chimique permet aujourd'hui de contrôler exactement la composition de la terre à ce point de vue; d'autre part, l'agronomie a assez nettement défini les relations nécessaires de ces éléments essentiels entre eux, ainsi que les besoins de la culture. Si donc un sol manque surtout d'azote, l'élément de tous le plus cher, il est évident que l'exploitation sera normalement plus coûteuse que dans un sol qui manquera seulement d'acide phosphorique, élément qui coûte commercialement moitié moins, et surtout que dans un sol qui manquera de potasse, élément qui coûte à peine le quart du prix de l'azote. La variabilité des combinaisons de ces éléments à ajouter au sol vient encore compliquer le problème; mais ce n'est plus qu'un simple problème d'arithmétique ordinaire dont toutes les données sont connues. Des conséquences économiques de la plus grande portée, se déduisent de ces observations. Et de plus, il est évident que la valeur marchande de la terre ainsi que le prix du fermage sont intimement liés à sa composition élémentaire.

Au point de vue de la comptabilité agricole, les fumiers soulèvent de graves discussions sur lesquelles on est encore loin de s'être mis d'accord. Les fumiers sont produits et consommés sur le domaine; doivent-ils être considérés comme une valeur comptable? Des économistes très rigoureux le nient, se basant sur ce fait qu'ils ne sauraient avoir de valeur propre. En effet, on a constaté assez généralement que si l'on donne au fumier une valeur élevée, le compte bétail est en bénéfice; inversement, si l'estimation est faible, le bétail est en perte. On ne peut nier cependant que le fumier a un prix de revient réel quoique difficile à apprécier; que c'est un agent de la production, ayant une valeur marchande, pouvant être vendu et qui l'est dans quelques cas; qu'il donne de la valeur à une exploitation et, enfin, qu'il représente son équivalent en engrais chimiques auxquels personne ne conteste une valeur.

2. Classifications des engrais.

On a essayé de classer les systèmes de culture en systèmes *épuisants* et en systèmes *restituants*, suivant que la production fourragère, étant abondante et consommée par les animaux sur l'exploitation, procurait beaucoup de fumier, ou au contraire, que l'exportation des produits du domaine étant la règle, il fallait avoir recours à l'importation d'engrais extérieurs pour entretenir la fertilité du sol. Cette classification reste toujours vraie; mais la spécialisation de la culture et les progrès récents de la science agronomique ont fait disparaître toute la gravité du problème que sous-entendait cette classification. L'adoption de tel ou tel système de culture ne dépend plus désormais que de la situation économique, telle que la définissait M. de Lavergne. On pourrait avoir aujourd'hui des fermes à céréales, presque sans bétail, où les fumures minérales combinées avec les engrais verts (récoltes intercalaires enfouies au lieu d'être fauchées), comme l'on trouve déjà des fermes où les fourrages sont la seule culture et l'élevage ou l'engraissement du bétail la seule industrie.

Quant aux systèmes épuisants du type américain, ils sont sans avenir puisque, fatalement, ils sont condamnés à n'être que provisoires et devront être remplacés tôt ou tard par nos systèmes de culture européens. Cette transformation exigera une somme de capitaux considérables dont la lente accumulation demandera de longs efforts et de longues années (V. Capital).

« La science de l'économie en fait d'agriculture, a écrit M. de Gasparin, tient donc à connaître la valeur des engrais et à les appliquer aux cultures qui donnent des produits correspondants supérieurs à cette valeur, et ensuite à les employer dans la plus grande proportion possible, jusqu'à ce que les plantes saturées cessent de payer, à un prix supérieur à la valeur des engrais, les nouvelles sorties que l'on ajouterait ». C'est en effet là que gît le problème de la productivité de l'industrie agricole.

L'agriculture utilise des engrais de sources très diverses que l'on peut ranger en deux grands groupes bien distincts : les engrais naturels et les engrais chimiques ou industriels. Sous ce dernier titre, on comprend cependant des substances à composition chimique simple et nettement déterminée d'origine naturelle, tels que certains phosphates, certains sels qui s'exploitent en mines ou carrières.

Les engrais naturels sont généralement produits sur le domaine; ils comprennent, en première ligne, les fumiers dont l'emploi est trop souvent encore exclusif, les composts, et tous les résidus des industries chimiques, huileries, distilleries, etc., qui opèrent sur des matières organiques. Sans entrer dans des détails techniques, nous devons ajouter

…i que de grands progrès sont réalisés chaque jour dans l'emploi des déjections des villes. Jusqu'ici, elles étaient abandonnées sans profit aucun pour l'agriculture, ne produisant d'autre effet que de souiller les fleuves et rivières qui les recevaient. La ville de Paris a pris l'initiative de l'utilisation en grand des eaux d'égout à Gennevilliers, puis, plus tard, à Achères. Berlin, Reims l'ont imitée et cette pratique se généralise rapidement.

On estime que sur un sol léger, bien drainé, 30,000 mètres cubes d'eau d'égout peuvent être assainis chaque année par hectare, en donnant un produit brut maraîcher qui peut s'élever jusqu'à 10,000 francs. A Gennevilliers, le loyer de la terre irriguée sur les eaux d'égout ne s'élève pas à moins de 450 francs par hectare.

Les engrais chimiques ou industriels sont depuis peu d'un usage habituel en agriculture; ils constituent désormais une matière première qui a un cours régulier à la Bourse, basé seulement sur leur richesse en éléments fertilisants, azote, acide phosphorique et potasse, et non sur leur volume ou leur poids. Après être allé chercher les guanos sur de petites îles au milieu des océans, l'agriculture s'est mise à exploiter toutes les matières qui pouvaient lui être utiles. La plus importante découverte qui ait été faite dans cette voie est celle toute récente de l'utilisation des scories de déphosphoration de la fonte qui fournit une puissante source d'acide phosphorique. Beaucoup d'engrais chimiques sont d'ailleurs fabriqués directement par l'industrie elle-même.

Il faut, à ces deux classes d'engrais, en ajouter une troisième qui se range aussi, à cause de la longue durée des effets qu'elle produit, dans les amendements : elle comprend la chaux, la marne et le plâtre, dont l'agriculture connaît l'usage depuis longtemps. L'usage du plâtre a été surtout vulgarisé par Franklin. Ces engrais sont autant des agents physiques que des engrais proprement dits.

On divise encore les engrais en engrais complets et en engrais spéciaux ou incomplets. Les premiers sont considérés comme apportant au sol tous les éléments nécessaires à la végétation : on classe comme tels les fumiers, les eaux d'égouts des villes et des mélanges fabriqués avec des engrais spéciaux en vue de cultures particulières; les seconds sont des engrais partiels ou complémentaires n'apportant au sol qu'un élément donné, celui qui est le plus spécialement nécessaire à une culture ou à un sol particuliers : tous les engrais industriels se rangent dans cette classe; leur emploi peut se régler presque mathématiquement.

FRANÇOIS BERNARD.

Bibliographie.

A. MUNTZ et CH.-A. GIRARD, *les Engrais*, 2 vol. Paris 1889. — J. LECOUTEUX, *Cours d'Économie rurale*, t. II. — C. DUBOST, *les Entreprises de culture et la comptabilité*. Paris, 1874. — EMILE WOLFF, *les Engrais*, traduction Damseaux, Bruxelles et Paris, 1887.

ENQUÊTES.

SOMMAIRE

I. LES ENQUÊTES EN GÉNÉRAL; LES ENQUÊTES LÉGISLATIVES EN PARTICULIER.

S'enquérir est le moyen d'arriver à savoir. Or, bien connaître les faits, les avoir vus sous toutes leurs faces, en avoir pu mesurer la portée et les conséquences, en avoir comparé les résultats, c'est avoir recueilli des éléments précieux pour toute décision à prendre, pour tout jugement à prononcer, pour toute mesure législative à prescrire. Il faut que les sociétés soient encore dans l'enfance, ou dominées par la force brutale, pour que le détenteur du pouvoir, souverain ou prêtre, puisse se croire la science infuse et que, sans prendre la peine de s'enquérir, il dicte des lois et ordonne. Savoir douter est avoir fait un progrès en sagesse; dans les pays libres, on s'enquiert, on cherche à s'éclairer avant de prendre un parti, et surtout avant de donner à des décisions force de loi pour l'avenir.

On distingue maintenant diverses natures d'enquêtes, dont l'application et le mode sont prévus et réglés par la loi : ce sont les enquêtes judiciaires, les enquêtes administratives et les enquêtes législatives.

En matière de droit, on entend par enquête une procédure qui a pour but d'arriver à la preuve, à l'établissement d'un fait, par l'audition de témoins qui viennent déposer de sa vérité. Lorsqu'il y a un accident, une mort violente, une enquête judiciaire est commencée sur les causes qui ont amené le fait; cependant on ne regarde pas comme

étant une enquête, dans la propre acception du mot, l'instruction faite par un juge ou par le ministère public pour préparer une mise en accusation, non plus que l'audition des témoins dans un procès criminel; on réserve en général ce nom aux instructions provoquées incidemment par l'une des parties, dans un procès civil. Le titre XII du code de procédure règle tout ce qui concerne les enquêtes judiciaires, lorsqu'elles sont ordonnées par l'application de l'article 1316 ou des articles 1311 et suivants du code civil.

La formalité d'une enquête préalable est une garantie toujours donnée, lorsqu'il s'agit d'exiger des particuliers le sacrifice de leur propriété contre payement d'une indemnité préalable, quand l'exécution de quelques travaux d'utilité publique vient à le rendre nécessaire. Ces principes ont été naturellement consacrés dans les lois relatives à l'expropriation forcée, notamment dans celles des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841.

L'article 3 de cette dernière loi (V. Expropriation) est ainsi conçu : « Tous grands travaux publics, routes royales, canaux, chemins de fer, canalisations de rivières, bassins et docks, entrepris par l'État, les départements, les communes, ou par des compagnies particulières, avec ou sans péages, avec ou sans subsides du Trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne pourront être exécutés qu'en vertu d'une loi qui ne sera rendue qu'après une enquête administrative.

« Une ordonnance royale suffira pour autoriser l'exécution des routes départementales, celle des canaux et chemins de fer d'embranchement de 20 000 mètres de longueur, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance.

« Cette ordonnance devra également être précédée d'une enquête.

« Ces enquêtes auront lieu dans les formes déterminées par un règlement d'administration publique. »

Les corps délibérants compétents sont d'abord consultés, c'est sur leur avis que l'enquête est ouverte, et c'est lorsque les résultats de l'enquête sont connus et appréciés que l'utilité publique est déclarée.

Des enquêtes de même nature sont ouvertes pour les travaux de voirie, et lorsqu'il s'agit d'arrêter les plans d'alignement des voies publiques.

C'est encore un mode préalable d'instruction administrative, que les enquêtes dites *de commodo et incommodo*, prescrites lorsqu'il s'agit d'autoriser des établissements dangereux ou insalubres.

Mais les enquêtes législatives sont celles qui ont surtout occupé les économistes, comme pouvant avoir les plus heureuses conséquences sur la préparation des lois. De semblables enquêtes ne peuvent se faire utilement que dans les pays qui jouissent déjà d'une grande liberté politique, et où la publicité des choses utiles n'est entravée d'aucune façon. C'est donc seulement là où les institutions représentatives se sont développées que des enquêtes ont pu être ouvertes sur les questions d'intérêt général.

L'*Angleterre* en a donné les premiers exemples. Dans ce pays les enquêtes sont ouvertes, soit sur l'initiative des ministres de la couronne, soit sur l'ordre de l'une ou de l'autre des Chambres du parlement. Dans le premier cas, elles sont dirigées par des commissaires; dans le second, par les membres d'un comité.

Le parlement anglais a toujours eu soin de placer, dans les comités d'enquête, des hommes représentant des opinions opposées. Ces comités appellent devant eux des banquiers, des financiers, des hommes politiques et des publicistes. Ceux-ci sont interrogés par divers membres du comité, avant que l'on passe à l'audition d'un autre témoin, de sorte que les déposants sont amenés à envisager les divers aspects de la question controversée, à reconnaître la valeur ou à détruire la spéciosité des objections qui leur sont faites. Cette manière de procéder est, on le conçoit, très propre à faire jaillir la lumière du choc des opinions contraires.

Les enquêtes, quelle qu'en soit l'origine, sont ensuite imprimées, et font partie des documents parlementaires distribués à la Chambre des lords et à celle des communes; elles entrent ainsi dans la collection de ce qu'on appelle les livres bleus (*blue books*). En général la publicité consiste, dans ce cas, non seulement dans l'impression des rapports des commissaires et des comités, mais encore dans la reproduction textuelle et minutieuse des procès-verbaux des questions posées aux personnes appelées et des réponses que celles-ci ont faites.

Beaucoup de ces enquêtes ont été remarquables, et leurs procès-verbaux offrent des renseignements pratiques nombreux sur les questions économiques; ils peuvent être, en bien des cas, consultés avec beaucoup de fruit.

Les autres pays, France, Belgique, Italie, États-Unis, n'ont guère fait que copier les procédés des Anglais.

Toutefois des méthodes nouvelles se sont introduites dans les divers pays, avec les progrès et l'organisation différente de la statistique.

II. LES ENQUÊTES AGRICOLES.

SOMMAIRE

I. CLASSIFICATION DES ENQUÊTES : DEUX SORTES D'ENQUÊTE.

1. Enquêtes périodiques. — Enquêtes extraordinaires.

Les enquêtes agricoles ne sont pas toutes de même nature. On en distingue deux grandes classes, qui se différencient l'une de l'autre, et par leur objet propre, et par le but auquel elles tendent.

Tantôt l'enquête est une simple mesure d'ordre : c'est l'acte de prévoyance d'une nation sage, désireuse de dresser, à des époques déterminées, l'inventaire de sa fortune agricole ; elle intervient périodiquement, pour constater la situation actuelle de l'agriculture ; les résultats qu'elle donne sur chacun des facteurs principaux de la production agraire, rapprochés de ceux fournis par les enquêtes précédentes, permettent d'établir s'il y a progrès ou décadence, et aussi de mesurer l'importance du mouvement accompli.

Tantôt, au contraire, l'enquête est une mesure extraordinaire, nécessitée par un état anormal de la production agricole : elle intervient à la suite d'une crise qu'elle se propose d'étudier, pour en découvrir l'origine et en amener la fin, par l'application de remèdes appropriés ; elle a donc pour but l'observation d'un état accidentel de la production, en dehors de son évolution régulière. Au lieu de se borner à constater le fait, sous le fait elle cherche la cause, sous la cause, le remède.

Dans ces deux sortes d'enquêtes, le même procédé est mis en œuvre : c'est l'information qui consiste à provoquer et à recueillir sur place, dans chaque circonscription, les réponses des habitants ou de leurs représentants à un questionnaire uniforme, tracé à l'avance.

Mais l'esprit qui préside à l'information et en dirige la marche varie suivant qu'il s'agit d'une enquête ordinaire ou extraordinaire.

L'une interroge pour arriver à préciser un fait général, jusque-là ignoré ou mal apprécié : l'étendue ou le rendement de tel genre de culture, l'effectif de telle espèce animale ; elle groupe des faits, elle additionne des chiffres, elle coordonne des tableaux ; c'est avant tout une œuvre de statistique.

L'autre recueille non seulement des faits, mais encore des opinions ; elle demande à chacun sa théorie, afin de choisir de toutes les hypothèses la plus probable, de tous les systèmes le plus vraisemblable. Ici le fait ne se suffit plus à lui-même ; il sert de base à l'induction ; s'il est le point de départ, il n'est plus la fin de l'enquête, qui le dépasse, pour découvrir ou la cause probable, ou le remède possible. Il ne suffit plus d'enregistrer, il faut raisonner, il faut inventer ; les phénomènes ne sont plus seulement constatés, mais aussi expliqués ; les témoignages ne sont plus seulement reproduits, mais aussi commentés. La conclusion de l'œuvre, c'est l'opinion des enquêteurs sur les faits soumis à l'enquête ; c'est le remède proposé au mal.

A la première catégorie d'enquêtes se rattachent celles qui sont faites périodiquement en France, aux États-Unis, en Allemagne, et dans la plupart des pays civilisés ; à la seconde catégorie correspondent notamment l'enquête italienne de 1880, et la grande enquête française de 1864-1866. (V. Enquêtes commerciales.)

II. ENQUÊTES FRANÇAISES.

2. Historique.

En France, le premier essai d'enquête fut fait par l'empereur Charlemagne, qui envoya dans les provinces de son vaste empire des commissaires spéciaux, les *missi dominici*, chargés de recueillir directement et sur place les informations les plus étendues sur la population, la nature des terres, les produits agricoles, afin d'arriver à l'estimation des ressources de ses États. L'enquête des *missi dominici* reste consignée dans les Polyptiques.

De Charlemagne à la Révolution n'apparaissent que de faibles tentatives partielles d'appréciation sur la richesse du pays ; la plus connue est celle de Vauban.

Avec la Révolution, au contraire, ces tentatives se multiplient ; et pour la première

fois les renseignements recueillis sont livrés à la publicité.

Sous le consulat, en l'an VIII, l'administration réorganisée envoya aux préfets une instruction détaillée et des tableaux à remplir, en vue d'établir une statistique agricole décennale du pays; mais cette tentative ne donna pas les résultats qu'on en attendait, à cause de la trop grande étendue du questionnaire et aussi de son imperfection.

C'est seulement en 1840 que fut établie la première enquête générale digne de ce nom; et depuis cette époque, les enquêtes se sont succédé à peu près régulièrement tous les dix ans; 1840, 1852, 1862 et 1882.

L'enquête de 1840, s'appuyant sur le cadastre à peu près terminé à ce moment, resta un peu confuse dans ses résultats malgré les simplifications apportées à l'ancien questionnaire de l'an VIII.

L'institution des commissions cantonales, qui fut réalisée par le décret du 1er juillet 1852, donna à la statistique agricole décennale un caractère général et permanent.

Les événements politiques n'ayant pas permis de procéder à l'enquête habituelle en 1872, la chaîne, interrompue en 1862, ne fut reprise qu'en 1882. Ce fut l'un des premiers actes du ministère de l'agriculture, créé en novembre 1881. Nous analyserons cette enquête, la plus récente, à titre d'exemple des méthodes employées.

3. L'enquête de 1882. Méthode et résultats.

Le questionnaire établi par l'administration ne comprenait pas moins de 1253 questions, embrassant toutes les parties de l'exploitation rurale; 36,096 questionnaires furent adressés aux communes de France, et dépouillés par des commissions cantonales, au nombre de 2848. Ces mêmes commissions avaient à dresser des tableaux synoptiques en double exemplaire, dont l'un a été soumis au contrôle de l'administration centrale. En même temps que les questionnaires et les tableaux, des instructions avaient été adressées aux enquêteurs, afin de les guider et d'imprimer de l'unité au travail.

La classification déjà adoptée en 1872 fut reproduite en 1882. L'enquête est divisée en trois parties: *culture*, *animaux*, *économie rurale*. Sous ce dernier titre, un peu spécialisé dans le cas présent, sont groupés divers faits généraux (morcellement de la propriété et des exploitations, salaires, population, outillage agricole, etc.), qui ne se rattachent directement ni à la production végétale, ni à la production animale.

La grande enquête de 1882 comporte une innovation des plus heureuses : s'aidant des diverses statistiques étrangères, le rapporteur a établi une véritable statistique comparée entre les pays du monde les plus différents; marquant ainsi, pour chaque production, la situation absolue et la situation relative de la France par rapport aux autres nations agricoles.

La superficie totale de la France étant de 52,857,200 hectares, la surface du territoire agricole s'élevait en 1882 à 50,560,716 hectares, exploités et cultivés par 6,913,504 cultivateurs, propriétaires, fermiers, métayers, journaliers ruraux ou serviteurs à gages, mais non compris les femmes (autres que les servantes de ferme), les vieillards et les enfants.

Le territoire non agricole occupé par les villes, manufactures, routes, chemins de fer, rivières, canaux, etc..., a une étendue de 2,296,483 hectares, soit 4,34 p. 100 du territoire entier.

L'agriculture utilise directement 44,338,179 hectares. Les landes, bruyères, marécages, tourbières, etc., couvrent ensemble 6,222,537 hectares. Dans l'ensemble de ces surfaces incultes une notable portion n'est pas susceptible d'être utilisée. Cependant, depuis 1840 cette superficie a diminué notablement; depuis 1862 seulement 698,272 hectares ont été mis en culture. Les régions qui ont le plus bénéficié de cette amélioration sont d'abord les landes de Gascogne, puis les landes de Bretagne et du Poitou; et enfin l'Auvergne, la Sologne et la Corse. De même les sables littoraux de la Méditerranée, la Camargue et la Crau subissent, sous diverses influences, les transformations les plus considérables.

La culture des céréales occupe en France plus du tiers de la surface agricole, soit environ 15 millions d'hectares, dont la moitié en froment, et un quart en avoine. Les cultures de seigle, de méteil et de sarrasin ont diminué de plus d'un tiers depuis 1840, parce qu'elles occupent dans l'alimentation une place de plus en plus restreinte. La production du froment est passée, de 69 millions et demi d'hectolitres en 1840, à 129 millions en 1882, soit une augmentation d'environ 60 millions.

Les cultures fourragères servant à l'alimentation des animaux et comprenant, d'après l'enquête, les plantes fourragères annuelles, les prairies artificielles, les prés temporaires, les prés permanents et les herbages pâturés, couvrent en France 10 millions et demi d'hectares; le domaine forestier est un peu moins étendu, sa superficie n'étant que de 9 millions et demi.

Les plantes légumineuses, haricots, pois,

fèves, lentilles prélèvent à peine 1 centième de la surface agricole — la pomme de terre à elle seule en occupe trois fois autant. Quant aux cultures industrielles, elles couvrent environ 500,000 hectares et donnent un produit brut de 360 millions; le tabac, le houblon, la chicorée prennent chaque année une importance plus grande, mais entre toutes, la betterave à sucre accuse, dans son développement, les progrès les plus considérables; la surface de cette culture a quadruplé de 1840 à 1882.

La jachère, qui faisait autrefois partie des procédés habituels de la culture, est encore très usitée dans la Lozère, les Alpes, la Corse, dans les terrains crayeux de la Champagne et en Sologne. Dans ces régions, les jachères occupent des deux tiers au cinquième de la superficie des terres labourables, et servent au parcours des troupeaux : 14 p. 100 des terres labourables sont encore en jachère.

Dans l'ensemble, la valeur totale de la production végétale est passée, de 3,627 millions en 1840, à 7,664 millions en 1862, et à 8,060 en 1882.

Le produit par hectare s'est accru suivant la même progression; c'est ainsi qu'il a été successivement de 153 fr. en 1840, de 278 fr. en 1862, et de 294 fr. en 1882.

La France a également développé sa production animale, dont les progrès sont toujours en rapport avec l'intensité de la production fourragère.

L'enquête de 1882 donne, pour les animaux domestiques, les effectifs suivants :

Espèce	Nombre
Chevaline	2,837,952
Mulassière	250,673
Asine	395,833
Bovine	12,996,984
Ovine	23,809,433
Porcine	7,146,496
Caprine	1,851,134

La valeur de cet effectif total n'est pas moindre de 6 milliards.

Les travaux de culture emploient plus de 2 millions de chevaux, 1 million et demi de bœufs de trait, et 220,000 mulets; ce qui donne à peu près une bête de travail par 6 h. 70 de terre labourable.

De 1840 à 1882, l'espèce bovine a augmenté de 10 p. 100; l'espèce porcine a presque doublé; et l'espèce chevaline a aussi un peu augmenté; les moutons au contraire ont diminué de 8 millions de têtes. Cette diminution est due aux progrès de la culture, à la suppression des jachères et aux reboisements.

L'exploitation des animaux est pour l'agriculture la source de revenus considérables; chaque année, elle livre à la boucherie 17 millions de bœufs, moutons et porcs, représentant une valeur de 1,635 millions; du lait de vache elle retire 1,157 millions, et de la laine des moutons 77 millions.

La troisième partie de l'enquête est consacrée à l'économie rurale proprement dite.

Les 49,561,861 hectares du territoire agricole (moins les bois de l'État) sont répartis entre 5,672,007 exploitations, qui, au point de vue de l'étendue, peuvent être classées de la façon suivante :

	Nombre.
Très petite culture (moins de 1 hectare)	2,167,667
Petite culture (de 1 à 10 hectares)	2,635,030
Moyenne culture (de 10 à 40 hectares)	727,222
Grande culture (au-dessus de 40 hectares)	142,088
	5,672,007

En surface, la grande culture occupe plus de 22 millions d'hectares; la petite, plus de 11 millions, et la moyenne, plus de 15.

L'étendue moyenne d'une exploitation pour tout le pays est de 8 à 9 hectares.

Les départements les plus favorisés pour la petite culture sont le Rhône, la Charente-Inférieure, le Puy-de-Dôme, la Manche, l'Isère et l'Ardèche.

Les grandes exploitations se rencontrent de préférence dans les régions d'élevage du bétail, du mouton surtout, et dans les régions à céréales. La grande propriété embrasse d'ailleurs la majeure partie des forêts et des terrains de faible valeur, landes, pâtis, etc. (V. Culture, système de).

Tout le sol agricole est détenu par 4,835,246 propriétaires, dont 1,309,904 n'exploitent pas eux-mêmes et résident généralement dans les villes. En ce qui concerne les modes d'exploitation, l'enquête constate que les quatre cinquièmes des exploitations sont dirigés par leurs propriétaires eux-mêmes. En étendue la culture directe prend en chiffres ronds 60 p. 100; la culture indirecte 40 p. 100, dont 27 p. 100 en fermage, et 13 p. 100 en métayage. C'est la Bretagne, la Normandie, le Maine et l'Anjou qui pratiquent le plus le fermage; c'est le Midi avec le Plateau Central qui possède le plus de métayers.

Depuis 1862, le nombre des propriétaires cultivant exclusivement leurs propres biens s'est augmenté de 338,000; mais 275,000 cultivateurs, cultivant à la fois comme propriétaires et fermiers ou métayers, ont disparu. Au reste, le métayage tend partout à diminuer.

Après avoir constaté et apprécié les différents faits économiques ressortissant à la production végétale ou animale, l'enquête les condense et les résume, en établissant comme conclusion, une sorte de bilan de l'agriculture française en 1882.

Le capital foncier, c'est-à-dire la valeur de la propriété foncière non bâtie, est de 91 milliards et demi de francs; et le capital d'exploitation (animaux, matériel, semences et fumiers) de 8 milliards et demi, ce qui fait un total de 100 milliards, donnant un produit brut annuel de 13,461 millions, non compris les semences et fumiers, qu'il faut reconstituer chaque année, ainsi que les pailles, fourrages et grains consommés par les animaux.

Si de ce produit brut on retranche les charges et les frais généraux, évalués à 12,306 millions de francs, il reste un bénéfice net annuel de 1,155 millions.

Depuis 1852, le capital foncier a augmenté de 30 milliards 395 millions, soit d'un milliard par année; le revenu foncier s'est accru de 821 millions.

L'enquête de 1882 a donc constaté un puissant développement de l'agriculture française, par rapport aux enquêtes précédentes.

III. ENQUÊTES AUX ÉTATS-UNIS

4. Conditions et caractères. — Objet et conclusions.

Aux États-Unis comme en France, l'administration dresse, tous les dix ans, le bilan de la fortune agricole du pays. C'est ce qu'on appelle le *Census* décennal. Elle a recours naturellement aux mêmes procédés d'information : enquêtes sur les lieux mêmes, interrogation directe et sur place des exploitants; puis formation de tableaux synoptiques, où sont rapprochés et comparés les divers éléments de la production agraire.

En France, la culture couvre à peu près toute la surface du sol susceptible d'être utilisée par elle; exploité depuis des siècles, son domaine touche aujourd'hui à ses limites naturelles : aussi l'exploitation agricole ne peut-elle s'y développer que par les procédés de la culture intensive. Aux États-Unis, au contraire, la population est relativement rare, et le sol cultivé encore peu étendu. Aussi l'enquête constate que le mouvement de l'exploitation agricole est en rapport direct avec le mouvement de la population. Des terres restées neuves appellent encore de nouveaux exploitants, et le domaine de l'agriculture s'étend chaque année de l'est vers l'ouest.

Chaque enquête décennale, en relevant les progrès continus de l'agriculture américaine, s'avançant toujours plus avant, ajoute ainsi un nouveau chapitre à l'histoire de la colonisation des États-Unis; car, ce qui caractérise surtout l'agriculture de ce pays, c'est la rapidité prodigieuse de son développement.

De 1870 à 1880, le nombre des exploitations rurales a presque doublé; de 2,659,985 il s'est élevé à 4,008,907; cette expansion s'est surtout manifestée dans les États de fondation récente. Tandis que les États du nord, exploités depuis longtemps déjà, n'accusent qu'un accroissement de 15,7 p. 100, ceux du centre et de l'ouest ont vu leurs exploitations se multiplier, en dix ans, dans la proportion de 75 p. 100. Le maximum de ce développement est atteint par le Dakota, 913,7 p. 100; viennent ensuite le Nebraska avec 415,3 p. 100, et l'Idaho avec 355. Au reste, si ces territoires semblent se développer plus rapidemment que les autres, cela tient à ce qu'ils sont, à l'égard du recensement de 1880, à l'époque initiale de leur exploitation; le présent pour eux est d'autant plus brillant qu'ils n'ont pas de passé : leur mise en culture date d'hier, aussi leurs premiers pas sont des pas de géant.

Il en est autrement des États que baigne le nord de l'Atlantique, où l'agriculteur lutte moins pour étendre ses conquêtes que pour augmenter le rendement de ses terres. Aussi, malgré la rapidité de leur marche en avant, les États neufs ont encore beaucoup de progrès à réaliser, avant de pouvoir égaler l'intensité de la production agricole des Etats anciens. Tandis que l'État de New-York, le Missouri, l'Illinois, l'Ohio, contiennent respectivement 216,253 exploitations ou *farms*, 215,575, 202,803 et 195,953, on en compte à peine 767 dans l'Arizona, 1,885 dans l'Idaho, 17,435 dans le Dakota.

Dans ces régions, comme dans tous les pays où la terre abonde en présence d'une population rare, les procédés généraux de la culture sont primitifs et simples, ils visent à remplacer autant que possible la main-d'œuvre, qu'il faut rémunérer à haut prix, par le travail mécanique.

L'agriculture américaine, s'avançant ainsi par étapes de l'est vers l'ouest, embrasse plus de terres qu'elle n'en peut exploiter; c'est la conquête du sol par l'homme, qui devance l'exploitation; c'est l'appropriation précédant la mise en culture : il en résulte autant d'états distincts de la constitution foncière américaine.

Il y a d'immenses étendues de terrain qui, bien que cultivables, ne sont ni appropriées ni cultivées; il y a des terres qui sont soumises à l'appropriation, mais non à la culture; ce sont les *unimproved lands;* enfin, il y a les terres régulièrement défrichées, qu'on appelle *improved lands*.

Un tiers à peine de la superficie des États-Unis est aux mains des agriculteurs et constitue le territoire agricole proprement dit, sur une surface d'environ 217 millions d'hectares, occupés par 4,008,907 exploitations.

En 1870, cette surface était seulement de 165 millions d'hectares, pour 2,659,985 fermes. Donc, pendant la période décennale de la dernière enquête, les exploitations rurales ont gagné 50,7 p. 100 en nombre et 31,5 p. 100 en surface.

En même temps que l'appropriation progressait, l'exploitation agricole gagnait du terrain : la proportion des terres défrichées à la surface des fermes, qui était de 40 p. 100 en 1860, de 46,3 p. 100 en 1870, s'est élevée à 53,1 p. 100 en 1880.

ENQUÊTES.	TERRES NON DÉFRICHÉES.	TERRES CULTIVÉES
Années	Hectares	Hectares
1860	98,861,230	66,059,841
1870	88,619,646	76,[illegible]
1880	101,780,871	11[illegible],[illegible]32,272

Sur les 101 millions d'hectares non défrichés, 77 sont en forêts.

Sur les 115 millions d'hectares régulièrement exploités, 25 sont consacrés aux prés permanents, aux vergers et aux vignes; le reste, soit 90 millions, constitue le domaine de la culture arable, en y comprenant les terres en jachère.

Les céréales couvrent aux États-Unis 47 millions d'hectares, c'est-à-dire une superficie plus grande que celle du territoire français tout entier. De ces 47 millions, 13 étaient, en 1880, consacrés au blé dont la récolte fournissait 160 millions d'hectolitres. En 1860, la récolte annuelle de blé n'était encore que de 60 millions d'hectolitres; elle s'est donc accrue de 100 millions en vingt ans. Cette augmentation de la production du blé, ayant dépassé les besoins de la consommation nationale, laisse disponible pour l'exportation un contingent considérable, qui cependant tend à diminuer.

La culture du maïs (appelé *indian corn* ou plus simplement *corn*) est plus générale que celle du froment; elle occupe une surface presque double, et se retrouve dans tous les États et territoires, à différents degrés. Les régions dont l'altitude est assez élevée, ou dont le sol est pauvre, produisent peu. La zone la plus riche est traversée par l'Ohio, le Missouri et leurs affluents. A l'époque de l'enquête, les 25,259,244 hectares de maïs ont donné 618 millions et demi d'hectolitres de grains.

La culture de l'avoine accuse des progrès non moins remarquables; sa production s'est accrue en vingt ans de plus de 80 millions d'hectolitres; en 1880, sur une surface de 6 millions et demi d'hectares, elle a donné 144 millions d'hectolitres environ. L'avoine est surtout utilisée comme le maïs pour la nourriture des animaux de ferme. Cependant l'usage de la farine de gruau pour l'alimentation est devenu très général. De même que le maïs, cette denrée est pour la presque totalité consommée dans les États-Unis.

La culture de l'orge, bien que se développant assez régulièrement, reste cependant très secondaire, de même que celle du seigle. Elles donnent, la première 15 millions et demi d'hectolitres, la seconde 7 millions seulement, pour des surfaces de 800,000 et de 750,000 hectares.

Le coton et le tabac sont des récoltes industrielles, qui ne conviennent qu'à certains terrains et à certains climats. La culture du coton couvre 5,865,000 hectares et donne 5,800,000 balles; mais elle n'est importante que dans quelques États, tels que l'Alabama, l'Arkansas, la Floride, la Géorgie, le Kentucky, la Louisiane, le Mississipi, le Texas, la Virginie, la Caroline du Nord et celle du Sud.

La culture fourragère s'est également beaucoup développée aux États-Unis; l'enquête de 1880 constate que son rendement a presque doublé en vingt ans; il s'est élevé de 19 à 35 millions de tonnes, pour une superficie de 12 millions et demi d'hectares. Cette augmentation dans la production des fourrages a eu la plus heureuse influence sur l'élevage des animaux domestiques.

Le recensement de 1880 donnait pour chaque espèce les chiffres suivants :

Chevaux	10,3[illegible]7,[illegible]88
Mulets et ânes	1,812,808
Bovidés	35,88[illegible],[illegible]41
Moutons	3[illegible],192,074
Porcs	47,681,700

Pour les chevaux, l'enquête relève non seulement un accroissement de leur nombre, mais aussi une grande amélioration de la race, grâce à l'infusion du sang percheron et normand.

Les vaches laitières entrent pour un tiers dans le nombre des bovidés. Beaucoup d'entre elles, quoique classées sous cette rubrique, vivent librement dans les pâturages; elles nourrissent leurs veaux, mais elles ne sont presque jamais traites.

Quant aux moutons, ce sont généralement des mérinos ou des métis mérinos.

En ce qui concerne le régime de la propriété rurale, les États-Unis présentent, avec des surfaces en général plus considérables (V. ci-dessous), les mêmes modes d'exploitation qu'en Europe, et les divers systèmes usités reproduisent tous, quelquefois avec de légères modifications, les trois types classiques du faire valoir, du fermage et du métayage. Mais de ces trois régimes, le premier est de beaucoup le plus répandu.

Ainsi, sur les 4,008,907 fermes relevées en 1880, 2,984,306, c'est-à-dire 74 p. 100, sont exploitées directement par leurs propriétaires; 322,357, c'est-à-dire 8 p. 100, par des fermiers et 702,244, représentant 18 p. 100, par des métayers. Autrement dit, sur 10,000 exploitations, 7,444 relèvent du faire valoir direct, 804 du fermage et 1,752 du métayage. Ce sont les États du Sud qui pratiquent le plus le métayage.

La superficie moyenne d'une exploitation rurale aux Etats-Unis est de 54 hectares. Au reste les surfaces afférentes à chacune des 4 millions de fermes varient à l'infini : les plus nombreuses sont celles de 20 à 40 hectares, et de 40 à 200.

L'enquête de 1870 avait donné, comme valeur totale des produits agricoles, la somme de 2,500 millions de dollars. L'évaluation de l'enquête de 1880 est inférieure à cette estimation d'environ 235 millions de dollars, bien que toutes les branches de l'agriculture aient offert, à la fin de cette même période, un rendement supérieur à celui de 1870, de 60 millions et demi d'hectolitres pour le blé, de 57 millions pour l'avoine, de 350 millions pour le maïs, et de 8 millions de tonnes pour le foin. Cette apparente contradiction s'explique par la baisse générale qui a affecté les prix des produits de l'agriculture de 1870 à 1880 : le boisseau de maïs (dont la capacité est d'environ 35 litres 24), étant payé en 1870 4 fr. 80, ne valait plus en 1880 que 2 fr. 44. La valeur de cette denrée avait donc diminué presque de moitié en dix ans. De même le prix du boisseau de blé a fléchi de 6 fr. 68 à 5 fr. 49, celui du boisseau d'avoine de 3 fr. 25 à 1 fr. 35. La tonne de foin était payée, en 1880, 13 francs de moins qu'en 1870.

En résumé, si toutes les branches de l'agriculture américaine ont pu développer considérablement leur production de 1870 à 1880, il n'en est aucune qui n'ait été fortement atteinte par la dépréciation des produits agricoles.

Cet avilissement des prix est donc un phénomène universel, qui s'est manifesté aux Etats-Unis comme en Europe. Mais, à la différence des cultivateurs européens, les Américains ont pu supporter plus facilement les conséquences de cette dépréciation, qui a été compensée pour eux par le prodigieux développement de leurs exploitations.

IV. ENQUÊTES AGRICOLES EN ALLEMAGNE.

5. Conditions et caractères. — Objet et conclusions.

Jusqu'en 1875, les Allemands, pour établir la situation agricole de leur pays, en étaient réduits aux conjectures et à de simples évaluations. Mais, depuis cette époque, sur l'initiative et sous le contrôle de l'administration les procédés de la statistique ont été judicieusement employés, en vue d'obtenir périodiquement le bilan de la fortune agricole allemande. Entre toutes les parties de l'empire, la Prusse tient le premier rang par la supériorité de son organisation à ce point de vue. En dehors et à côté des renseignements annuellement recueillis sur les prévisions et l'état définitif de la récolte, l'administration prussienne publie, tous les trois ans environ, un rapport d'ensemble embrassant tous les éléments importants de l'économie rurale.

La première enquête porta sur les années 1875, 1876 et 1877; elle fixa pour la première fois d'une façon précise l'inventaire des ressources agricoles de la monarchie prussienne, et depuis cette époque, les enquêtes se succédèrent régulièrement pour les périodes de 1878-1880, 1881-1883 et 1884-1887. A cause de l'espace de temps relativement restreint qu'elles envisagent, et aussi de la régularité de leur succession, elles se relient parfaitement les unes aux autres; elles constatent, pendant toute cette période de treize ans, les développements du même phénomène : la concurrence générale faite aux produits du sol allemand, à la suite de l'apparition sur le marché européen des denrées provenant des pays nouvellement soumis à une exploitation agricole plus intense. Donc, par la nature des choses, ces diverses enquêtes relèvent à la fois de la statistique et de l'histoire de l'économie rurale en Prusse.

A côté des renseignements généraux sur la production végétale et l'élevage des animaux domestiques, se placent les divers incidents de cette lutte économique ainsi que les mesures qui ont été prises par le parlement pour venir en aide à l'agriculture.

Le rapport de 1884-1887 attribue uniquement à la concurrence universelle le malaise qui pesa si lourdement sur l'industrie agricole, dont toutes les branches furent atteintes successivement. L'élevage du mouton fut le premier mis en péril, à la suite d'importations considérables de laines australiennes et américaines; la culture industrielle eut ensuite beaucoup à souffrir, soit de la vulgarisation en d'autres pays des procédés de culture jusque-là monopolisés en fait, soit par la découverte d'autres plantes ayant des propriétés analogues, avec un prix de revient moins élevé. Enfin l'Amérique, la Russie et les Indes, favorisées par l'augmentation de la population et l'amélioration de leur outillage, purent développer leur production de céréales au delà des besoins de leur consommation, et en amener l'excédent à peu de frais

sur le marché européen, grâce à l'abaissemant des tarifs de transport.

De même les débouchés jusque-là réservés, en France et en Angleterre, au bétail allemand lui furent désormais disputés par l'introduction en Europe du bétail américain expédié vivant, et de la viande abattue, conservée par les procédés frigorifiques. Cette branche si florissante et si rémunératrice de l'exportation allemande, fut gravement atteinte par l'avilissement des prix ; en même temps l'industrie laitière commençait à décliner, et le beurre allemand trouvait dans le beurre de margarine un concurrent redoutable.

Après avoir peint des couleurs les plus sombres le tableau de la situation agricole pendant cette période, le rapporteur rappelle avec satisfaction l'intervention du pouvoir législatif qui, dès 1879, frappa d'un droit d'entrée modéré la plupart des produits agricoles, lesquels entraient en pleine franchise depuis 1865, et releva les tarifs de douane pour les autres produits déjà taxés ; aussi conclut-il aussitôt à la continuation et surtout à l'extension de ces mesures prohibitives, auxquelles il attribue les effets les plus divers : dans le domaine économique, l'arrêt de l'avilissement des prix, la nécessité rendue évidente d'une culture plus intensive, l'emploi des amendements, l'utilisation des engrais artificiels, le développement des irrigations, des défrichements et, d'une façon générale, le développement des procédés de culture ; — dans le domaine moral, le relèvement de l'énergie de la population rurale, l'encouragement donné à l'initiative individuelle ; — enfin, dans le domaine fiscal : l'augmentation des ressources de l'État, dispensé ainsi de la nécessité de surélever le montant des impôts directs, pour faire face aux besoins croissants du budget.

Aux maux bien connus dérivés de cette crise, le rapporteur oppose les effets bienfaisants qu'elle a eus pour la réalisation des progrès agricoles, dont l'influence se fera toujours sentir, alors que le souvenir du malaise actuel sera perdu depuis longtemps.

Quoi qu'il en soit, les faits relevés par le rapporteur forment bien par leur gravité et leur continuité les éléments constitutifs d'une *crise agricole* (voy. ce mot) : c'est ce qui ressort de l'examen des divers éléments de l'économie rurale, successivement passés en revue. Ainsi, à la différence de la grande enquête italienne de 1884, qui a pour objet d'étude immédiat et direct la crise agraire, le Rapport prussien est simplement le résultat d'une enquête ordinaire destinée à déterminer l'état et la valeur des ressources agricoles du pays pour la période 1884-1887 ; la crise n'apparaît ici qu'accessoirement, à l'occasion de chacune des branches de l'agriculture dont les revenus ont sensiblement baissé, pour expliquer par son influence cette diminution.

En effet, le rapport prussien embrasse dans son ensemble non seulement la production animale, la production végétale et les industries dérivées de l'agriculture, mais aussi le régime de la propriété rurale, l'organisation du crédit agricole, les assurances, les améliorations apportées au sol, la réglementation de la pêche et de la chasse, la police rurale, l'enseignement agricole, etc.

Les relevés relatifs à la production végétale et à la production animale sont obtenus par le concours des employés de l'administration et des sociétés agricoles, qui sont en Prusse nombreuses et florissantes. Pour le rendement des récoltes, on procède d'abord à une évaluation provisoire, qui constitue une simple prévision ; c'est l'œuvre des sociétés d'agriculture. Les autorités communales, ou les commissions compétentes nommées par elles, interviennent ensuite pour rectifier et compléter la première estimation, en lui donnant un caractère définitif.

De 1884 à 1887, la production en froment, seigle, orge, avoine et en foin diffère peu de celle de la période précédente ; il y aurait même plutôt tendance à l'augmentation du rendement.

Ce qui a diminué ce n'est pas la quantité, c'est la valeur des produits agricoles. Le cultivateur prussien récolte autant, mais tire de ses récoltes un bénéfice moindre qu'autrefois.

Cette dépréciation des cours s'est manifestée dès l'année 1882 et s'aggrava très rapidement. Ainsi, la moyenne des prix, telle qu'elle fut fixée sur les principaux marchés de la Prusse au mois de juillet 1882 et au mois de décembre de la même année, donnait les chiffres suivants :

	PRIX PAR 1000 KILOGRAMMES.	
	Juillet 1882.	Décembre 1882.
Blé	222 marks.	178 marks.
Seigle	163 —	139 —
Orge	[illegible] —	142 —
Avoine	153 —	142 —

Cet avilissement des prix a continué pendant les années qui suivirent.

De 1884 à 1887, le prix des 1000 kilog. de blé a diminué de 20 marks ; celui du seigle, de l'orge et de l'avoine de 15 marks environ.

La culture des céréales étant aussi gravement atteinte par cette dépréciation, toutes les branches de l'agriculture s'en sont vivement ressenties.

« Car c'est dans cette partie de la production que se trouve, suivant l'expression imagée de l'enquête, le centre de gravité de l'exploitation rurale en Allemagne. Or, la dépréciation des cours, telle qu'elle s'est manifestée durant cette période, enlève déjà aux malheureux cultivateurs la possibilité d'un travail rémunérateur ; si elle s'accentuait encore, ils ne pourraient plus produire de céréales qu'à perte d'argent ; ce serait la faillite de cette branche de la production, avec les conséquences les plus redoutables pour l'ensemble de l'agriculture allemande. »

La production animale eut la même crise à traverser que la production végétale. La baisse continue des prix affecta tous les produits de l'élevage, dont la valeur ne put être rehaussée, malgré les améliorations apportées à la nourriture et à l'entretien des animaux, malgré l'application des procédés de la sélection et la formation de syndicats agricoles.

Il est vrai que, pendant la période observée, l'élevage ne fut favorisé ni par la quantité, ni par la qualité de la récolte fourragère. L'enquête cependant n'enregistre à cet égard que des plaintes isolées, parce que les cultivateurs trouvèrent en général une compensation au déficit des fourrages dans de très bonnes récoltes, soit de paille, soit de pommes de terre.

Sur le territoire de la monarchie prussienne l'effectif des animaux servant à la culture est recensé par période décennale.

Au 10 janvier 1873, il y avait dans ce pays 2,282,435 chevaux, au 10 janvier 1883 leur nombre s'élevait à 2,417,138 ; ce qui donnait en dix années une augmentation de 134,703 têtes.

Le gros bétail comptait, en 1873, 8,639,514 bêtes de toute espèce et, en 1883, 8,737,199, soit une augmentation de 97,685. Tandis que l'effectif du gros bétail s'accroissait d'une façon appréciable dans les sept provinces de l'est, il diminuait au contraire dans le Schleswig-Holstein, le Hanovre, la Westphalie et le Palatinat : la province de Posen gagnait 54,963 têtes, et la Westphalie en perdait 40,370.

En moutons de toutes sortes, y compris les agneaux, le recensement du 13 janvier 1873 avait donné pour la Prusse un effectif de 19,666,794 têtes qui se trouva réduit en 1883 à 14,747,975. Leur nombre avait donc baissé en dix ans de 4,918,819.

Si l'on distingue les différentes espèces de moutons, on constate que seuls ceux qui sont engraissés pour être abattus ont augmenté, d'un chiffre assez faible du reste ; leur nombre s'est en effet accru de 3,455 têtes.

Au contraire, les moutons à laine fine ont diminué de 2,862,329, et les autres de 2,059,945.

L'effectif des porcs se présente dans des conditions toutes différentes de celui des moutons ; il a progressé, pendant la période décennale observée, de 1,523,806 têtes. Cet élevage est principalement entre les mains des petits propriétaires, qui peuvent plus facilement donner tous leurs soins au perfectionnement et à l'amélioration de cette race d'animaux. De bonnes récoltes de pommes de terre ont du reste facilité l'engraissement des porcs, et les prix de vente, bien qu'ayant subi diverses fluctuations, se sont toujours maintenus à un taux rémunérateur.

Aucun changement n'a été introduit dans les procédés d'élevage ; cependant à la place des porcs indigènes ont apparu des produits de croisement avec quelques races anglaises.

Quels que soient les progrès de cette production animale, la Prusse n'en reste pas moins avant tout une région à céréales, mais à céréales inférieures. Les terres arables et les jardins occupent en Prusse 17 millions et demi d'hectares, c'est-à-dire plus de la moitié de la superficie totale du territoire. Les différents modes d'exploitation du sol prussien n'ont été relevés et publiés que depuis 1878. Après un intervalle de cinq ans, ces constatations ont été reprises en 1883. Depuis cette époque, on relève chaque année, en même temps que le rendement de la récolte, des modifications importantes qui sont survenues dans le régime et l'étendue respective des diverses natures de culture ; les variations qui ont été constatées ont très peu d'amplitude d'une enquête à l'autre.

Si l'agriculture allemande maintient partout ses positions, elle n'en supporte pas moins avec beaucoup de peine les redoutables conséquences de la concurrence universelle.

V. ENQUÊTE ITALIENNE

6. Causes de l'enquête ; crise agraire. — Méthode suivie.

En 1877, cédant aux plaintes de la population agricole et aux sollicitations des publicistes, le parlement italien se décida à voter, le 15 mars, une enquête destinée à éclairer l'opinion publique sur l'origine, la nature, la gravité des difficultés que traversait l'agriculture, et à rechercher, en même temps, les mesures législatives ou autres susceptibles d'y porter remède.

Cette mission fut dévolue à une commission extraparlementaire, composée de huit députés et quatre sénateurs.

Les douze commissaires partagèrent le royaume en autant de circonscriptions, et chacune de ces divisions constitua un champ

d'études distinct, soumis à l'observation de l'un des enquêteurs, d'après un programme uniforme, tracé à l'avance, embrassant tous les faits importants de l'économie rurale, tels que : les diverses aptitudes du sol, l'appropriation des cultures, le régime de la population rurale, le régime et la constitution de la propriété foncière, les servitudes et les charges de l'exploitation, etc.

Pour remplir ce vaste programme, deux procédés d'information furent mis en œuvre; on s'adressa à la fois et aux fonctionnaires de l'administration, qui furent obligés de répondre à un questionnaire très complet et très détaillé, et à l'initiative privée, qui fut encouragée par des primes à produire, par province et surtout par district, un grand nombre de monographies, la plupart fort intéressantes.

Par cette double voie, et avec l'aide de nombreuses statistiques, les commissaires réussirent à réunir et à grouper les innombrables matériaux de leurs rapports régionaux qui furent publiés assez rapidement sous le titre : *Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*.

C'est là un véritable monument économique, d'une importance considérable, que couronne d'une façon magistrale le rapport général, publié en 1884, œuvre du président de la commission, le comte Jacini.

7. Éléments de la crise, production animale et végétale. — Crédit agricole, régime de la population rurale.

Nous résumons ci-après les principaux traits relevés par cette enquête. L'Italie, quoique douée d'un climat admirable et d'un sol passablement fertile, a une production agricole peu considérable. Les cultures occupent une surface trop restreinte : les deux cinquièmes environ de la superficie totale du royaume, qui est de 28,810,000 hectares. Les céréales couvrent 7,500,000 hectares, la vigne 1,870,090; l'olivier 900,000; les autres cultures de toute nature environ 1,500,000. Les cultures fourragères n'entretiennent qu'un effectif trop faible d'animaux domestiques. La race bovine compte 4,783,232 têtes, les races ovine et caprine 10,612,415 et la race porcine 1,163,916. Il n'y a en Italie que 915,412 chevaux et mulets, et 674,246 ânes.

D'immenses étendues de terrain sont donc incultes; et la culture, là où elle est appliquée, reste presque toujours rudimentaire. Dans la province de l'Adriatique méridionale, plus de 800,000 hectares sont occupés par de médiocres pâturages et des forêts en mauvais état d'exploitation, peuplées de chênes, de hêtres, de châtaigniers et de lentisques. Sur les 24,342 kilomètres carrés que mesure la Sardaigne, 200,000 hectares à peine sont en culture.

Le pays, il est vrai, n'a qu'un réseau de routes et chemins de fer insuffisamment et surtout inégalement développé. Tandis que le Piémont, la Lombardie, la Vénétie sont aussi bien desservies que la France ou la Belgique ; d'autres régions, comme les Calabres, la Sardaigne, sont presque complètement dépourvues de moyens de communication; les relations sont non seulement difficiles mais dangereuses, à cause du brigandage qui est la plaie des deux tiers de la péninsule.

Toutes ces circonstances défavorables sont les causes générales de l'infériorité de l'agriculture italienne. D'autres causes accidentelles ont aussi eu pour effet de réduire encore cette production normale déjà si faible. Ce sont les maladies qui ont atteint directement les cultures. Le phylloxéra a attaqué la vigne, l'une des plus riches cultures de l'Italie, la gomme a atteint gravement les orangers, et la pébrine des vers à soie a failli ruiner l'industrie séricicole, si florissante jusque-là.

Au milieu de ces difficultés est survenue une baisse générale des prix, due en grande partie à la concurrence étrangère. Les rizières du Pô, qui jadis fournissaient de leurs produits le marché européen, doivent lutter aujourd'hui contre les riz de l'Inde et de l'Extrême-Orient; de même les soies italiennes ont à supporter la concurrence de celles de la Chine et du Japon.

Tandis qu'à l'extérieur les produits nationaux étaient arrêtés ou refoulés par les produits similaires de l'étranger, à l'intérieur une crise monétaire, conséquence imprévue de l'abolition du cours forcé, pesait lourdement sur les transactions au détriment des producteurs.

Par suite de la dépréciation du papier-monnaie, les prix subirent une hausse artificielle, et lorsque l'agio sur l'or eut disparu, les récoltes se vendirent immédiatement au taux normal, tandis que les salaires, en vertu de la force de résistance qui leur est inhérente, réussirent à conserver les positions précédemment acquises. Ainsi les prix, sans être diminués, étaient cependant moins rémunérateurs ; ils entraînèrent l'avilissement de la propriété foncière, accablée en outre par la vente en masse des biens ecclésiastiques, dont le produit s'élevait déjà en 1882 à 570 millions de francs.

De plus, les impôts sont très lourds en Italie. Les taxes directes avec l'impôt foncier prélèvent annuellement 300 millions sur un revenu net de 1 milliard (la propriété fon-

cière ayant une valeur d'environ 36 milliards). C'est à peine s'il reste 1,500 millions pour faire face aux taxes indirectes et aux intérêts de la dette hypothécaire.

L'impôt semble d'autant plus lourd qu'il est inégalement réparti; on avait encore les cadastres des anciens gouvernements, des petits États; ce défaut d'uniformité était la source de grandes injustices.

A Rome il était évalué à 3,4 p. 100 de la valeur de la propriété, et à Grossetto à 4 p. 100. En Sicile, Caltanisetta cédait au fisc 33 p. 100 du revenu net pour les terres à céréales et 28 p. 100 pour les terres à vignes; avec les surtaxes, Girgenti payait jusqu'à 46,92 p. 100. La moyenne d'impôt foncier étant de 9 fr. 15 par habitant pour toute l'Italie, elle descendait à 4 et 5 francs dans les Pouilles, et s'élevait à 12 fr. 13 pour la Lombardie, à 18 fr. 55 pour la province de Crémone.

La conséquence la plus directe de ces charges écrasantes a été la constitution rapide d'une dette hypothécaire considérable.

Certaines régions, à ce point de vue, sont exceptionnellement grevées; telle la Sardaigne, où on ne relève pas moins de 3,161 fr. en moyenne d'hypothèque inscrite par hectare, soit plus du triple, plus du quadruple de la valeur du sol!

L'uniformité n'apparait pas davantage dans le régime de la propriété rurale.

Loin de constituer une unité économique, l'Italie reflète tout ce qu'il y a de plus disparate en fait d'économie rurale : depuis la très grande propriété médiocrement utilisée par la culture extensive la plus primitive, jusqu'à la grande culture intensive la plus perfectionnée; depuis la petite culture portée au maximum de la spécialisation jusqu'à celle de la promiscuité des produits les plus variés, elle passe des rendements de 5 fr. l'hectare à ceux de 200 fr.; elle présente le paysan propriétaire, le détenteur emphythéotique, le métayer, et le journalier fixe ou nomade.

La population rurale compte plus de 8 millions de personnes sur une population totale d'environ 29 millions. Les propriétaires agricoles sont au nombre de 1,875,238.

Dans son ensemble, la propriété est très divisée, bien qu'il existe encore de nombreux *latifundi* dans la Sicile, le Lazio, les Pouilles, les Calabres et la Sardaigne. En Sicile beaucoup de familles possèdent 10,000 hectares, et plus. Dans l'Agro romano, dans les Marches, à Grossetto, on retrouve encore la grande propriété. Dans le Piémont la petite propriété et la moyenne prédominent.

Les divers types d'exploitation : colonage partiaire, fermage et métayage trouvent leur application en Italie; mais de tous, le colonage partiaire est le plus répandu. On le retrouve dans toutes les régions, et plus d'une moitié du territoire n'en connait pas d'autre. Autour du métayage proprement dit se groupent un nombre infini de degrés de partage des produits. Le fermage est assez rare, soit à cause de la pénurie des capitaux, soit en raison de la persistance des usages locaux opposés à son introduction. L'exploitation directe est aussi très rare, et n'occupe qu'une étendue peu considérable.

Le crédit foncier hypothécaire existe à l'état libre en Italie, comme partout ailleurs, par la seule volonté des contractants.

Néanmoins, sur l'initiative et sous le contrôle du gouvernement, des établissements spéciaux, tels que la Banque de Naples, les caisses d'épargne de Milan, de Bologne, de Cagliari, la Banque de Sicile, le Monte dei Paschi de Sienne, l'Opera Pia di S. Paolo de Turin, ont été chargés des prêts fonciers dans des zones déterminées. Le crédit foncier prête non son argent, mais des bons de cinq cents lires, remboursables par annuités en cinquante ans.

L'intérêt, quoique nominalement fixé à 5 p. 100, participe en réalité à toutes les variations qui affectent les cours de ces bons; il s'élève en moyenne à 7 p. 100, amortissement et tous frais compris.

L'établissement des banques purement agricoles a été favorisé par la loi du 21 juin 1869; mais, malgré la spécialisation de leur destination, les banques agricoles tendent à fonctionner comme de simples établissements d'escompte, ce que tolère la loi.

Les banques ainsi organisées ne répondent pas aux nécessités de la situation agricole. Le paysan emprunte moins pour étendre son exploitation et augmenter ses revenus fonciers, que pour remédier aux embarras d'une situation compromise; il en résulte que la charge de l'intérêt grève la propriété sans être compensée par l'éventualité de bénéfices plus rémunérateurs.

Au reste, le taux des prêts est en général trop élevé, en comparaison du faible revenu que donne l'agriculture.

Ainsi la caisse d'épargne de Milan prête à 6 1/2, de même la banque provinciale de Mantoue.

Dans la plaine Vénète, le taux de l'intérêt est à 6, 7, 8 et même 10 p. 100. A côté du crédit foncier hypothécaire fonctionne également le crédit mobilier, qui se pratique soit en nature, soit en espèces, sous sa forme la plus rudimentaire : il incombe aux *monti*

grani ou *monti frumentari* dont l'origine remonte peut-être au moyen âge, mais qui se sont surtout répandus depuis 250 ans.

Le mont fait ses prêts sur gage avec la garantie d'une tierce personne, après enquête préalable sur la situation de l'emprunteur. Le remboursement est exigible à la récolte; l'intérêt à payer représente 1/16 de la quantité reçue.

La prospérité de ces établissements est menacée autant par l'insolvabilité des emprunteurs que par la mauvaise foi des spéculateurs, qui empruntent quand le maïs est cher pour le restituer dès que les cours fléchissent. En outre, les restitutions sont, par fraude, de qualité inférieure aux livraisons; aussi la plupart des monts se ruinent sans avoir apporté à la production du sol une aide efficace.

Ainsi le crédit agricole, bien que dispensé à tous les degrés et sous toutes les formes, est impuissant parce qu'il est mal réglé.

Le régime de la population rurale est en rapport étroit avec l'état précaire de l'agriculture italienne.

Les grands propriétaires pratiquent l'absentéisme. Presque partout les ouvriers agricoles sont dans des conditions défavorables au point de vue de l'alimentation, de l'habillement, du logement.

Dans la Lombardie, leur nourriture se compose de maïs cuit en polenta; on y ajoute quelquefois du riz et du lard; ils consomment peu de lait, peu de fromage, presque pas d'œufs.

Les habitations sont étroites, peu éclairées, mal aérées, souvent humides. Aussi l'état sanitaire de la population rurale laisse-t-il beaucoup à désirer; les travailleurs sont éprouvés par la scrofule, le rachitisme et la pellagre, qui est due à l'alimentation exclusive par le maïs.

Dans le Lazio, les paluds sont très nuisibles à la santé publique; les fièvres ou la mal'aria attaquent 60 p. 100 des ouvriers. A Grossetto, le paysan boit de la piquette (*picciolo*) et mange de la farine de châtaigne. Le pain de froment ainsi que la viande sont très rares.

Les salaires sont fort peu élevés; dans la campagne romaine ils sont de 1 franc et 1 fr. 50 par jour. Les garçons de ferme nourris et habillés gagnent de 5 fr. 60 à 8 fr. 40 par mois; les salaires des femmes varient de 1 fr. 68 à 4 francs par mois. En Sardaigne les hommes gagnent difficilement 1 franc par jour; en Sicile le salaire de l'année varie de 360 francs à 400 francs. Aussi le vol champêtre est-il très fréquent dans tout le Lazio, dans les Marches, le Napolitain; il porte sur les fruits, les raisins, les olives, les légumes, les céréales, et même le bétail.

La misère est la cause de tout le mal; elle favorise et développe l'émigration; elle entretient le vol et le brigandage.

En résumé, le paysan, sans être plus malheureux qu'autrefois, est moins résigné à son sort. Ce mécontentement se traduit par des grèves agricoles fréquentes, entachées parfois de crimes agraires. Ces grèves, si elles ne sont pas encore, malgré leur fréquence, la résultante d'un mouvement socialiste bien déterminé, semblent du moins y conduire.

8. Mesures proposées par l'enquête.

Comme remède à cette situation, l'enquête propose d'abord la création (aujourd'hui réalisée) d'un département ministériel.

Au ministère de l'intérieur, elle demande la répression sévère des vols champêtres, la surveillance et la protection de l'émigration, la rédaction d'un code d'hygiène en vue d'assurer la bonne qualité des produits de consommation et la salubrité des logements; — au ministère de la justice : la réforme de la procédure civile, l'extension de la compétence des juges conciliateurs au-dessus de 30 lires et la diminution des frais d'exécution de leurs jugements; enfin, la suppression définitive des servitudes qui grèvent encore la propriété rurale; — au ministère des finances : la diminution de l'impôt sur le sel, qui favoriserait les classes pauvres; la suppression des droits d'enregistrement sur les échanges; l'abolition des décimes de guerre sur l'impôt foncier; la modification du régime des monts, désormais autorisés à prêter sur gage, sans autre garantie que la fixation d'un terme de remboursement, sous peine de vente publique du gage.

Telles sont les mesures qui sont recommandées par l'enquête, pour remédier aux souffrances causées par la crise agraire; elles font, pour la plupart, une part plus ou moins importante à l'intervention de l'État, dont elles tendent à augmenter les fonctions et par suite les dépenses, en même temps qu'elles préconisent la politique de dégrèvement.

J. CHAUVIN.

Bibliographie.

Il faut citer en première ligne les grandes enquêtes anglaises sur les lois céréales, notamment l'enquête de 1813 : *First and Second Reports* from the committees of the House of Lords, appointed to inquire into the state of the growth, commerce and consumption of grain, and all laws relating thereto : to whom were referred the several petitions presented to the House in the session of 1813-14, respecting the Corn Laws. Londres, 1814, in-8°, etc., etc. — *Statistiques agricoles de* 1840, *de* 1852, *de* 1862, Imprimerie.

— *Statistique agricole de la France en 1882*. Nancy, 1887. — *Tenth Census of the United States*, 188[illegible]. — *Statistics of agriculture*. Washington GPO, 1883. — *Preussens landwirthschaftliche Verwaltung in den Jahren 1884, 1885, 1886*. Berlin, 1888. — *Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*. 15 vol. Rome, 1881-1886. — *La crisis agricola y pecuaria. Actas de las sesiones de la Comision*, 2 vol. Madrid, 1888-1889.

III. LES ENQUÊTES INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES.

SOMMAIRE

1. Généralités

Les enquêtes, au point de vue commercial et industriel surtout, sont, de notre temps, des informations poursuivies par l'administration ou le parlement pour élucider une question douteuse.

Les enquêtes industrielles et commerciales présentent généralement, en dehors de leur importance, une telle complexité sous le rapport économique, qu'il est souvent bien difficile de les distinguer, de les séparer même de celles qui ont pour but de s'occuper des autres modes de production ou d'appropriation qui participent à la création et au développement de la richesse publique.

En effet, toute enquête commerciale touche non seulement à l'industrie manufacturière, mais encore à l'industrie agricole, aux finances et aux impôts. Nous pouvons citer comme exemples les enquêtes relatives aux *allumettes* (fabrication et vente monopolisées par l'État), aux *tabacs* (culture; fabrication et vente monopolisées par l'État), aux *octrois* (impôt de villes sur la commerce alimentaire et la construction); enfin la grande *enquête agricole de* 1866, qui n'a été, à vrai dire, qu'une enquête douanière sur une partie de notre commerce extérieur, au sujet des conséquences qu'avaient pu produire les traités de 1860.

2. Les causes.

Ce qui caractérise toute enquête où le commerce est en jeu, c'est que sa raison d'être est presque toujours une *crise* (voy. ce mot) préalable, et que cette crise, généralement initiale, en entraîne d'autres à sa suite.

Dans l'opinion d'un écrivain autorisé, M. Juglar, et d'autres économistes, la cause dominante, initiale de toute crise, et subsidiairement de l'enquête qu'elle provoque, se rattache étroitement au côté commercial; il est naturellement hors de doute que la suspension momentanée ou le ralentissement de la vente et de la distribution des produits naturels, alimentaires ou fabriqués, porte une atteinte plus ou moins profonde au crédit public ou privé, mais encore aux industries de toute sorte. On peut apprécier, du reste, la gravité d'une crise commerciale par le nombre des faillites qu'elle a occasionnées.

Les crises industrielles ont un rapport étroit avec les crises commerciales. C'est ordinairement parce que le commerçant n'a pas su écouler les produits de l'industriel, que celui-ci éprouve une crise; on dit généralement alors qu'il y a surproduction, cela est inexact. Il n'y a pas excès de production alors qu'il existe des millions de personnes qui manquent de produits qu'on prétend être en excès; il y a seulement circulation inégale, ralentie, de ces produits.

Toutefois il peut exister des crises industrielles indépendantes des crises commerciales, au moins quant à leurs causes. Ex. : conservation routinière d'un outillage défectueux, fabrication trop coûteuse en face de la concurrence.

On peut attribuer aussi certaines enquêtes aux plaintes incessantes et souvent peu fondées d'une certaine catégories d'industriels au sujet de la législation douanière et du régime des traités de commerce.

En résumé, sous le rapport des enquêtes, il existe une étroite solidarité entre les intérêts industriels, commerciaux, agricoles et financiers.

3. Enquêtes indirectes. — Les recensements industriels et commerciaux. — Les rapports de la commission des valeurs.

Nous pouvons considérer comme des enquêtes, indirectes si l'on veut, tous les *recensements périodiques*, qui indiquent le nombre et, par voie de conséquence, la diminution

ou l'accroissement des établissements industriels et commerciaux, ainsi que des personnes qui les dirigent ou qui y trouvent le moyen d'y gagner leur vie. Le mouvement de la population, corrélatif du développement de certaines agglomérations régionales, sont des faits d'ordre économique qui méritent d'être constatés. C'est ainsi qu'en France, depuis 1846 et jusqu'en 1886, ont eu lieu neuf dénombrements de la population.

Nous pouvons considérer également comme des enquêtes commerciales indirectes les *Rapports de la commission des valeurs*, valeurs dites *officielles*, de 1826 à 1846, complétées par les valeurs dites *actuelles* depuis 1847. Ces rapports offrent un intérêt capital. Ce sont à vrai dire les seuls documents dignes de foi que l'on possède sur le commerce intérieur et extérieur de notre pays. Publiés sous le patronage de l'administration, ils sont redigés néanmoins avec une entière liberté par des commerçants dont l'honorabilité est bien connue et la compétence indiscutable. Ces commerçants, pour remplir la mission qui leur est confiée, c'est-à-dire pour fixer la valeur des marchandises d'importation et d'exportation, se livrent, chaque année, à de longues et sérieuses *enquêtes*. Ils adressent des questionnaires détaillés à toutes les chambres de commerce; ils consultent les principaux négociants et notent enfin avec le plus grand soin les faits qui se produisent dans chaque branche de l'industrie ou du commerce. A l'expérience des autres ils joignent leur expérience propre.

L'histoire des valeurs de douane est, d'après M. Natalis Rondot, comme le dernier chapitre d'une histoire plus curieuse, plus instructive, de celle des prix, de leurs variations et des causes générales. Les rapports dont nous parlons ici peuvent donc être considérés comme des documents de premier ordre, car ils sont le résumé fidèle des mouvements économiques de la production, en même temps que de la situation que ces mouvements font au commerce et à l'industrie.

Les résultats de l'application des valeurs aux produits importés et exportés sont les suivants : — A l'importation, la *valeur officielle* représente les prix aux lieux de production à l'étranger, et la *valeur actuelle*, les prix aux lieux d'arrivée en France; cette dernière est donc majorée par la valeur des frais de transport, d'assurance et autres, y compris également le bénéfice de l'importateur. — A l'exportation, la valeur cotée par la commission représente les prix aux lieux d'expédition, déduction faite de tout droit de sortie ou de transit, prime ou drawback.

En Angleterre et en Belgique, l'administration intervient activement dans l'enquête annuelle des valeurs et procède, sans contrôle, à l'examen et à la coordination des éléments qui leur servent de base. Les estimations anglaises et françaises se rapportent en grande partie au commerce général; celle de Belgique se rapportent au commerce spécial. En Italie, depuis quelques années, aux États-Unis, en Russie, on cherche à établir un système d'évaluation régulière et actuelle comme en France, en Angleterre, et en Belgique. En Autriche, en Espagne et dans les Pays-Bas, on fait usage de taux d'estimation fixés par l'administration et suceptibles de revision ; ce sont des valeurs essentiellement variables. Quant aux autres Etats, la Suède, la Suisse et la plus grande partie de l'Allemagne, les tableaux résultant des entrées et sorties de marchandises ne font connaitre que les quantités.

4. Nomenclature chronologique des enquêtes industrielles et commerciales.

1818. — *États-Unis :* Enquête ordonnée par le congrès sur la crise commerciale et le crédit national.

1820-21. — *Angleterre :* Enquête parlementaire sur les prohibitions et le commerce avec l'étranger.

1824. — *Angleterre :* Enquêtes ordonnées par la Chambre des communes, sur l'exportation des outils et machines, sur l'émigration et les coalitions d'ouvriers.

1826. — *France :* Enquête par ordonnance royale, sur l'évaluation officielle des marchandises d'exportation et d'importation.

1828. — *France :* Deux enquêtes, la première relative aux droits sur les fers; la seconde relative aux surtaxes sur les sucres étrangers.

1832. — *France :* Enquêtes pour la suppression ou la réduction des droits sur les houilles étrangères, et sur la création de nouveaux droits à la frontière et à l'intérieur.

1834. — *France :* Enquête ordonnée pour la levée de certaines prohibitions. — Cette enquête fut la première manifestation gouvernementale sérieuse contre le système protecteur.

1835. — *Belgique :* Enquête sur l'industrie cotonnière.

1835. — *France :* Enquête sur la culture, la fabrication, la vente et la prolongation du monopole des tabacs. — C'est la première enquête parlementaire qui a eu lieu en France.

1837. — *France :* Enquête sur le chemin de fer devant relier Paris à la frontière belge.

1838. — *France :* Enquête sur la filature et le tissage du lin, comparés à la filature et au tissage anglais.

1839. — *Etats-Unis :* Enquête fédérale sur la crise du coton et de la Banque d'État ; retrait du privilège accordé à la Banque.

1840. — *Belgique :* Enquête sur la législation douanière et les rapports commerciaux avec l'étranger.

1840. — *Angleterre :* Enquête ordonnée par la Chambre des communes pour l'examen des droits d'importation dans le Royaume-Uni au double point de vue de la protection et du revenu.

1841. — *Angleterre :* Enquête pour la reprise et la solution de la question de la prohibition à la sortie des machines et des outils.

1845. — *Prusse :* Enquête sur la situation et les intérêts du commerce.

1847. — *Angleterre :* Enquête par la Chambre des communes sur la marine marchande et contre l'ancien acte de navigation ; contre-enquête par la Chambre des lords.

1848. — *Angleterre :* Enquête sur les sucres et cafés dans les Indes et à l'île Maurice.

1848. — *France :* Enquête parlementaire sur la question du travail national. Rapport Lefèvre-Duruflé en 1850.

1848. — *Paris :* Même enquête, dirigée par la chambre de commerce et présidée par M. H. Say. — Cette enquête minutieuse suivie avec persévérance pendant deux années a donné comme résultat un tableau complet de l'industrie parisienne à cette époque, par la publication d'un grand in-4°, intitulé *Statistique de l'industrie de Paris*, Guillaumin, 1851.

1849. — *France :* Enquêtes sur les sels et les boissons ; — Enquête sur l'exploitation des théâtres.

1849. — *France :* Enquête sur les monts-de-piété par le conseil d'État.

1851. — *France :* Enquête sur la production et la consommation de la viande de boucherie.

1851. — *France :* Enquête sur la garantie des matières d'or et d'argent.

1852. — *France :* Enquête sur les chemins de fer et tarifs.

1852. — *Angleterre :* Enquêtes sur l'administration des douanes et sur les dégrèvements à l'entrée des vins ; vœux de réforme favorable au triomphe de la liberté commerciale.

1853-57. — *France :* Enquêtes sur les magasins généraux et ventes publiques de marchandises en gros ; sur les marques de fabrique, les brevets d'invention, les livrets d'ouvriers, les broderies et sur la circulation des métaux précieux.

1856. — *Belgique :* Enquête sur la révision du tarif des douanes.

1857. — *France :* Enquête par le conseil d'État sur les chemins de fer et tarifs.

1857. — *Etats-Unis :* Enquête fédérale sur la crise du commerce et sur les chemins de fer.

1859. — *France :* Enquête sur le commerce des grains ; suppression de l'échelle mobile.

1860. — *France :* Enquête administrative sur les traités de commerce. C'est une des enquêtes les plus riches en informations. Elle porte sur l'ensemble des industries autrefois prohibées.

1860. — *Paris :* Enquête sur l'industrie parisienne par la chambre de commerce.

1862. — *France :* Enquête sur la fabrication et la vente des allumettes ; enquêtes sur l'exploitation des chemins de fer et tarifs, ainsi que sur les réformes à apporter dans la législation de notre marine marchande.

1864. — *France :* Enquête sur l'enseignement professionnel.

1866. — *France :* Enquête douanière-agricole et sur les résultats économiques obtenus par l'application des traités de commerce.

1867. — *France :* Enquête sur le régime des importations ou admissions temporaires en franchise des tissus de coton étrangers.

1870. — *France :* Enquêtes parlementaires sur les traités de commerce, le régime économique, et sur la marine marchande.

1870. — *France :* Enquêtes sur les octrois et sur les sels.

1871. — *Paris :* Enquête d'une fraction du conseil municipal sur l'industrie parisienne. Discours-protestation Léon Say.

1872. — *France :* Enquête sur les industries du coton, de la laine, du lin et chanvre.

1872. — *France :* Enquête sur les chemins de fer.

1872. — *Paris :* Enquête sur l'industrie parisienne par la chambre de commerce.

1872. — *Etats-Unis :* — Enquête-census sur le travail, les salaires et le prix des denrées alimentaires.

1872-73. — *France :* Enquête parlementaire sur les conditions du travail en France.. — Rapport Ducarre en 1875.

1873. — *France :* Enquête houillère.

1874. — *France :* Enquête sur la marine marchande ; Enquête sur le développement du commerce extérieur dans nos colonies ; Enquête sur les chemins de fer : Rapport Dietz-Monnin.

1875. — *Allemagne :* Enquête commerciale.

1875. — *Italie :* Enquête sur les traités de commerce.

1876. — *France :* Enquête sur les tabacs, fabrication, vente et monopole : Rapport Hamille.

1876. — *France :* Enquête sur le phylloxéra.

1876. — *Allemagne :* Enquêtes sur le travail des ouvrières et sur les brevets.

1876. — *Suède :* Enquête sur la situation économique.

1876-77. — *France :* Enquête administrative sur la revision du tarif général; Enquête sur les chemins de fer, réseau complémentaire.

1877. — *Allemagne :* Enquête sur la crise industrielle.

1878. — *France :* Enquête parlementaire sur la crise économique; sur les tarifs de douane; sur la marine marchande et sur les chemins de fer.

1878. — *Allemagne :* Enquête sur la métallurgie.

1879. — *France :* Enquête sur les moyens de prévenir les accidents en chemin de fer.

1879. — *Allemagne :* Enquête sur le travail des prisons.

1879. — *Angleterre :* Enquête sur les douanes et sur le commerce d'importation des produits agricoles.

1879. — *Italie :* Enquête sur les tabacs.

1880-81. *France :* Enquête sur les boissons. Rapport Pascal Duprat.

1881. — *Angleterre :* Enquête sur le prix des blés américains.

1881. — *Italie :* Enquête sur la marine marchande et les chemins de fer.

1882. — *France :* Enquête sénatoriale sur les tarifs de douanes; rapport Pouyer-Quertier. — Enquête sur les chemins de fer. Discours Léon Say.

1882. — *France :* Enquête sur la situation des ouvriers et des industries d'art.

1882. — *Suisse :* Enquête sur les traités de commerce.

1883. — *France :* Enquête sur les associations ouvrières.

1883. — *Paris :* Enquête du conseil municipal sur la situation de l'industrie parisienne.

1883. — *Etats-Unis :* Enquête sur les douanes et sur la marine marchande.

1884. — *France :* Enquête parlementaire, dite des 44, sur l'industrie, le commerce et l'agriculture, ainsi que sur la crise des industries parisiennes.

1884. — *France :* Enquête sur les modifications à apporter aux lois du 9 septembre 1848 et du 19 mai 1874 sur le travail dans l'industrie.

1884. — *Suisse :* Enquête fédérale sur la crise économique.

1885. — *France :* Enquête sur la réorganisation des chambres de commerce. — Enquête sur les fournitures de l'Etat.

1885. — *Angleterre :* Enquête sur les habitations des classes ouvrières; Enquête sur la dépression commerciale.

1885. — *Etats-Unis :* Publication de la collection des rapports d'enquête des consuls américains à l'étranger sur les divers systèmes de commerce et de crédit dans le ressort de leur résidence. Cette grande enquête internationale avait été ordonnée par le gouvernement fédéral. — Enquête sénatoriale sur les relations économiques des compagnies de chemins de fer avec le public.

1885. — *Italie :* Enquête sur les tarifs douaniers.

1886. — *Angleterre :* Rapport *Blue-Book* parlementaire, de la commission d'enquête sur l'exploitation des mines houillères; — Enquête sur le régime des transports maritimes.

1886. — *États-Unis :* Enquête fédérale parlementaire sur les grèves des chemins de fer.

1886-87. — *France :* Enquête sénatoriale sur l'alcool; rapport de M. Claude [des Vosges]. — Compte rendu (enquête) des travaux du service du phyloxera (commission supérieure) avec de nombreux rapports locaux et annexes. — Enquête sur les prix de détail des objets de consommation courante par le *Comité des travaux scientifiques* (section économique et sociale).

1887. — *Allemagne :* Enquête parlementaire et rapport sur le salaire des ouvrières de la confection (habillement et lingerie).

1888. — *France :* Enquête sur la propriété bâtie, très importante sous le rapport industriel et commercial par la constatation du nombre et de la valeur des usines, ateliers, magasins et boutiques existant en ce moment et pouvant servir de point de comparaison avec l'évaluation de 1851.

1889. — *France :* Enquête sur le travail des femmes et des enfants dans les manufactures.

1889-90. — *France :* Enquête du conseil supérieur sur les traités de commerce (questionnaire). — Enquête orale par la commission parlementaire des douanes. — Proposition d'enquête parlementaire des douanes par M. Faure pour l'étude des nouveaux tarifs conventionnels ou l'établissement d'un tarif général. — Nomination au Sénat d'une commission de 36 membres.

1890. — *France :* Enquête pour la réglementation des heures de travail.

1889-90. — *Allemagne :* Enquête sur l'exploitation des mines.

5. Les grandes enquêtes en France et à l'étranger

Sous le double rapport industriel et commercial, il y a lieu d'établir une notable distinction entre les aspirations du commerce et celles de l'industrie. Cette dernière, dans tous les pays, n'a jamais cessé de manifester ses tendances exclusives et protection-

nistes; le commerce, au contraire, presque toujours favorable à la liberté, s'est montré de tout temps peu disposé à réclamer de la législation fiscale, intérieure ou extérieure, le système prohibitif, protecteur ou compensateur, qui oppose une entrave quelconque à la circulation et à la distribution des produits naturels et fabriqués entre les diverses nations du globe. Ce sont les résultats de cet antagonisme que les enquêtes ont mis surtout en lumière, en nous faisant assister ainsi à toutes les phases de l'éclosion du progrès économique, tant en France qu'à l'étranger, dans le cours du XIXe siècle.

a. — FRANCE.

On a vu plus haut, par la nomenclature des enquêtes industrielles et commerciales, que l'Angleterre nous avait précédés dans les idées de réforme douanière.

1° ENQUÊTES DOUANIÈRES. — 1° *Enquête de* 1834. — Sous ce rapport, l'enquête initiale importante qui a eu lieu en France remonte à 1834. Elle a donné le premier avertissement à l'industrie routinière qui se complaisait dans le maintien de son vieil outillage sans craindre la concurrence étrangère; elle a donné la première secousse à l'édifice douanier que le régime napoléonien avait inauguré par le système du blocus continental. Cette enquête fut ordonnée et dirigée par le comte Duchâtel, ministre de l'intérieur.

La lutte fut vive entre le *nord* et le *midi*, car le pays, sous le rapport des intérêts producteurs, était partagé en deux régions bien distinctes. « Le système économique, par ses entraves, disaient les négociants de la Gironde, est en opposition ouverte avec notre loi fondamentale politique qui est basée sur la liberté. Le régime commercial protecteur établit, entre les industries, des distinctions et des catégories. Les unes sont protégées, les autres sont abandonnées; les unes obtiennent à elles seules l'exploitation d'un marché, les autres en sont privées; les unes prospèrent, les autres s'appauvrissent. Ainsi, les travailleurs d'un même pays, suivant la nature de sa production, profitent ou souffrent de la législation commerciale qui nous régit. Ainsi, les différentes parties du royaume, selon leur position et leurs ressources naturelles, tirent avantage ou ont à se plaindre de cette distribution économique arbitraire. Mais alors où est l'égalité, où est l'harmonie qui doit résulter d'une loi commune à tous? »

Les négociants du Languedoc et de la Provence déclaraient : « Que leurs manufactures à eux étaient leurs champs et leurs vignobles, qu'ils n'avaient besoin ni de faveur ni de protection, mais seulement de justice. Avant 1789, les provinces méridionales s'étaient rachetées et s'étaient affranchies des droits de douanes perçus par les *cinq grosses fermes*, et elles se retrouvaient ruinées par des entraves de frontières, trois ou quatre ans après la révolution de juillet. Si la libre circulation intérieure concourt au bien-être national, pourquoi l'arrêter lorsqu'elle peut aller au delà du pays? N'est-il donc pas utile de féconder le principe d'association commerciale entre peuples pour le bonheur de l'humanité? Faut-il donc prendre le mot *étranger* comme synonyme de celui d'ennemi? »

Enfin, un député de Bayonne, M. Bastarrèche, allait jusqu'à dire, pour bien montrer quel était l'état d'antagonisme existant entre le nord et le midi : « Si, par suite de prédilections envers une partie du royaume, l'autre se trouve tellement lésée que son existence en est réellement compromise, l'inévitable pensée qui s'empare de ceux qui souffrent, *c'est de renoncer à une association* dont les effets sont devenus intolérables! »

Chose curieuse, l'association vinicole bordelaise alla jusqu'à présenter au ministre un projet de démarcation entre les provinces septentrionales et méridionales de la France, par la création d'une ligne de douanes intérieures, qui, sans les soustraire à l'unité gouvernementale, leur laisserait le droit d'exploiter à leur profit les conditions de leur existence manufacturière et agricole, « puisqu'il était démontré que la législation douanière prohibitionniste se trouve inhabile ou impuissante à concilier leurs intérêts opposés ».

Dans sa circulaire sur l'objet de l'enquête, adressée aux chambres de commerce, le ministre déclara que « le pays, comme le gouvernement, désirait des améliorations progressives, de façon que chacun pût trouver sa prospérité particulière dans la prospérité générale ». — Les hommes les plus considérables du commerce et de l'industrie, et en même temps des économistes, furent entendus; toutes les opinions furent représentées. Les H. Say, Sallandrouze, Smith, P. Lupin, Legentil, N. Kœchlin, Hamelin, déposèrent, en contradiction avec les Mimerel, Grandin, Samson-Davillier, Mallet. Ils réclamaient la levée des prohibitions qui pesaient sur les fils et tissus de laine et coton, les poteries, verreries et plaques, et leur remplacement par des droits variant de 20 à 30 p. 100 de la valeur. Ce fut en vain; les partisans du régime de l'isolement et de l'exclusion l'emportèrent, et l'enquête ne donna que des résultats négatifs. « C'est de cette époque, a dit M. H. Say, que date la formidable

coalition de tous les privilégiés contre les moindres réformes. »

L'enquête de 1834 a laissé comme documents 3 volumes in-4°, publiés par l'Imprimerie royale en 1835. Le premier volume renferme les avis et renseignements adressés au ministre par les chambres de commerce; les deux autres, les dépositions orales et écrites sur la fabrication et le commerce des produits prohibés, ainsi que les tableaux des entrées et sorties de matières servant à leur fabrication, tant en France qu'à l'étranger.

Après l'échec de cette tentative, bien modeste, en faveur de la liberté des échanges, il y eut un long silence. Fait bizarre : en 1848, au moment où toutes les libertés trouvaient leurs apôtres et leurs combattants, la liberté économique n'avait ni défenseur ni organe autorisé. Personne n'y songeait, le gouvernement provisoire moins que tout autre. On s'occupa, on parut du moins s'occuper du sort des ouvriers, « de l'organisation du travail »; mais la question de la liberté de l'échange resta dans l'ombre, et ce ne fut que bien plus tard, sous l'empire, qu'elle fut soulevée de nouveau.

2° *Tentative d'enquête en* 1859; *Enquête de* 1860. — A la suite des succès remportés par notre industrie à l'exposition universelle de 1855, le gouvernement impérial présenta, le 9 juin 1856, au Corps législatif, un projet de loi de douane ayant pour but de lever toutes les prohibitions et de les remplacer par un droit à l'entrée ; mais la coalition manufacturière, encore toute-puissante, provoqua de telles réclamations que l'empereur crut devoir déclarer, le 16 octobre, qu'il ajournait jusqu'au 1er juillet 1861 la levée définitive des prohibitions, tout en annonçant que son gouvernement ouvrirait, sous peu, une enquête à ce sujet. Elle devait avoir lieu en 1859. Les complications extérieures et la guerre d'Italie la firent ajourner. Elle allait d'ailleurs devenir inutile en face des faits accomplis.

Le 15 janvier 1860, le *Moniteur* publiait une lettre de l'empereur au ministre d'État pour appliquer au développement de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, les 200 millions demeurés disponibles sur l'emprunt de 1856. Les ministres devaient concerter entre eux un ensemble de mesures dont l'empereur traçait le programme. Comme les deux derniers points de ce programme touchaient à la question douanière, une vive émotion agita les régions industrielles. On y apprit bientôt après, que non seulement la levée des prohibitions était décidée en principe, mais encore que, le 23 janvier, il avait été signé avec l'Angleterre un traité de commerce qui inaugurait par des tarifs conventionnels le régime des échanges internationaux. Ces tarifs ne devaient pas s'élever au-dessus de 30 p. 100, mais le gouvernement avait la faculté de les abaisser, selon le cas, à 25, 20 et même à 10 p. 100 de la valeur.

Le traité une fois signé, les tarifs restaient à discuter. Le gouvernement, désireux de concilier tous les intérêts en jeu, reconnut qu'il était indispensable que les nouveaux arrangements à intervenir fussent précédés d'une *enquête*, dans laquelle seraient appelés à se faire entendre les industriels de toutes les régions. Un décret du 11 avril 1860 confia cette mission au conseil supérieur de l'agriculture, du commerce et des manufactures. Ce conseil, constitué quelques années avant, avait été déjà chargé de diverses enquêtes sur des mesures de douanes, sur les laines peignées, sur les fers creux, sur l'abolition de l'échelle mobile. Tout le désignait donc pour la nouvelle enquête à laquelle on allait procéder.

L'enquête eut lieu dans l'ordre suivant : fers, métaux et leurs dérivés ; machines; fils et tissus de lin ; fils et tissus divers; poterie et cristaux; produits chimiques. Les conventions y relatives, après discussions approfondies, furent signées et publiées fin novembre 1860. A ce sujet, le *Journal des Débats* s'exprimait ainsi : « Le tarif nouveau est libéral : il porte profondément l'empreinte de cette pensée d'intérêt public qui depuis longtemps semblait effacée de l'esprit du législateur, à savoir que le premier et le plus respectable des intérêts est celui du consommateur, et que la production n'est faite que pour la consommation. »

3° *Enquête de* 1866. — Le gouvernement impérial n'avait pu embrasser, en 1860, l'étude de tous les intérêts commerciaux dans leurs relations avec l'étranger. Ceux qui se rattachaient a l'industrie avaient reçu une solution à cette époque; ce fut, en 1866, le tour de ceux qui se rattachaient à l'agriculture. Dans cette enquête, l'une des plus importantes qui aient été faites en France, la question douanière, c'est-à-dire du commerce extérieur des denrées agricoles et des produits des industries qui s'y rattachent, telles que celles de la viande, des sucres, des vins, spiritueux, beurres, fromages, etc., etc., fut examinée de près et traitée dans les meilleures conditions possibles, ainsi que celle des transports.

« L'impulsion donnée au commerce extérieur, écrivait la Société impériale d'agriculture en réponse au questionnaire, par suite des divers traités conclus depuis cinq ans, a eu pour conséquence un grand développe

ment de l'exportation de nos produits agricoles. *L'agriculture française n'a rien à redouter de l'abaissement des droits sur les produits étrangers*, et l'expérience des années qui viennent de s'écouler lui a appris tout ce qu'elle doit attendre du placement de ses produits à l'étranger. »

Ce n'est pas tout; à une question portant sur les « débouchés », la même Société répond : « Grâce au climat et à la situation géographique de la France, ses produits agricoles sont recherchés et trouvent des débouchés importants non seulement dans les pays qui l'environnent, tels que l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, mais dans le monde entier, c'est-à-dire dans tous les pays où les gouvernements n'en ont pas rendu l'accès trop difficile par des tarifs prohibitifs. Aussi voyons-nous de nouveaux débouchés s'ouvrir et les anciens prendre des développements de plus en plus considérables *à mesure que de nouveaux traités de commerce abaissent les barrières et diminuent les frais de transports entre notre pays et les pays étrangers.* Aussi l'exportation de nos produits agricoles, qui ne s'élevait qu'à 456 millions en 1861, a-t-elle dépassé 900 millions en 1865, et un milliard en 1866, d'après les documents officiels. L'agriculture française est donc *profondément intéressée* au développement de nos relations commerciales avec tous les pays étranger sans exception. »

4° *Enquête de* 1870. — L'enquête de 1870 sur le régime douanier de la France fut ordonnée par un vote du Corps législatif, à la date du 29 janvier La commission, composée de 36 membres, pris indistinctement dans les divers partis de la Chambre, commença ses travaux le 21 mars suivant; ses investigations devaient porter : 1° sur les industries textiles; 2° sur les industries diverses et les voies de transports; 3° sur la métallurgie, les mines et les arts mécaniques; 4° sur l'agriculture, la viticulture et la sylviculture. Les questionnaires y relatifs furent publiés par les soins de MM. Paulmier, Quesné, Guillaumin, de Lespérut et Jules Simon; mais l'enquête qui dut prendre fin en juillet, au moment de la guerre franco-prussienne, ne put aboutir totalement que pour la filature, le tissage, l'impression et la tullerie du coton, et partiellement pour les tissus légers, teinture, imprimerie et bonneterie de la laine, ainsi que pour l'industrie du lin et du chanvre. L'enquête sur la soie, commencée le 17 juillet, ne dura que deux séances; l'ajournement fut prononcé.

D'utiles enseignements se dégagent de cette enquête, si incomplète qu'elle soit. L'industrie du coton est celle qui a fait entendre, de tout temps, les plaintes les plus vives contre toute tentative de réforme douanière. Il ressort cependant des dispositions de ses représentants à cette enquête qu'on doit aux traités de commerce conclus à partir de 1860 d'avoir provoqué une notable transformation de l'outillage. De là, comme conséquence, des réductions de prix dans les cotons manufacrés, une production plus considérable, etc. Non seulement l'outillage s'était heureusement transformé de toutes parts; mais on s'était réglé sur l'étranger pour fabriquer, à son exemple, des produits de consommation populaire jusque là trop dédaignés. Le compte rendu sténographique de cette enquête a été publié par l'administration du *Journal officiel*, en quatorze fascicules in-4° de 1,100 pages à deux colonnes, pour le coton; une seconde série en cinq fascicules est consacrée à la laine, au lin et au chanvre.

Enquête de 1878. — En mars 1878, la commission nommée par la Chambre pour examiner le nouveau projet de tarif général prit la décision de faire une enquête, dans laquelle seraient entendus, non pas seulement les grands industriels, mais tous les intéressés qui le demanderaient. Cette enquête faisait double emploi avec celle qu'avait entreprise, vers la fin de 1876, sur le même sujet, le conseil supérieur du commerce; mais, émanant du parlement et conduite par lui, elle semblait offrir aux déposants une plus grande impartialité. La commission se divisa en deux sous-commissions pouvant se subdiviser encore pour la préparation des travaux. La première sous-commission, composée de 15 membres, eut à s'occuper des textiles; la deuxième, composée de 18 membres, eut pour mission d'étudier toutes les autres industries.

De son côté, le Sénat, après avoir eu l'idée de nommer une commission d'enquête, en novembre 1877, « pour rechercher quelle influence les événements politiques du seize mai avaient eus sur le commerce et l'industrie », s'avisa de la transformer et de l'étendre afin de se renseigner sur les effets des traités de commerce et sur la législation douanière. C'était là une prise d'armes en faveur de la protection, ainsi qu'en fait foi le rapport Ancel, distribué en mai 1878.

La commission de la Chambre, qui comptait parmi ses membres MM. Ferry, Méline, Tirard, P. Legrand, Waddington, etc. envoya son questionnaire à toutes les chambres, sociétés, associations industrielles et commerciales, aux maires, aux préfets, aux fonctionnaires de tout ordre, et lui donna ainsi la plus large publicité. Les membres de la commission visitèrent eux-mêmes les centres

les plus importants de la production industrielle pour se rendre compte *de visu* de la situation et pour entendre directement les dépositions et témoignages des patrons et des ouvriers.

« Que pensez-vous des droits proposés par le nouveau tarif pour les articles qui vous concernent? Ces droits vous semblent-ils suffisants? Pourraient-ils être abaissés sans inconvénients et dans quelle limite? Êtes-vous partisans du renouvellement des traités de commerce? Que pensez-vous de la clause de la nation la plus favorisée? »

Telles étaient les principales questions adressées aux intéressés de toutes les industries. « A la bonne heure! lisons-nous dans l'*Économiste français* du 30 mars, voilà une enquête comme nous la demandons : la parole sera enfin à tout le monde, et non pas seulement à ceux qui prétendent avoir le privilège de fournir seuls « au travail national » les matières dont il fait usage, à tels prix et de telle qualité qu'il leur plaît. Nous ne saurions trop exhorter les industriels intéressés au maintien et au développement de la liberté commerciale à faire entendre à leur tour leurs réclamations et leurs griefs, et à défendre leurs intérêts, qui sont, en somme, ceux de la nation entière. »

Nous allons examiner maintenant quels ont été les résultats de cette enquête douanière, et cela avec d'autant plus d'attention que la situation de 1878 est à peu de chose près la même que celle d'aujourd'hui.

Les travaux de la commission s'ouvrirent le 5 avril 1878 et durèrent jusqu'au 5 mars 1879. Après quoi les rapports furent discutés et le tarif général voté. Il y eut là, de la part des Chambres françaises, un examen minutieux et non dépourvu d'impartialité, de la situation de nos industries et de notre commerce.

« Ceux des membres de la commission, lisons-nous dans le rapport général, que la hardiesse de leur esprit poussaient le plus dans la voie de la liberté commerciale, étaient loin de demander l'abolition ou un trop grand abaissement des droits de douane; d'un autre côté, ceux que, par opposition, on pouvait appeler protectionistes se bornaient à demander un tarif à la fois compensateur et fiscal. Dès lors, l'examen des droits de douane par la commission, pour être pratique, pour être utile, devait prendre pour base l'état comparé de la France et de l'étranger, en considérant les moyens généraux de production, la condition du travail et la situation particulière de chaque industrie. »

Néanmoins, malgré ces tendances à la conciliation, la lutte fut longue et opiniâtre au sein de la commission d'enquête, entre les partisans des deux systèmes. Le tarif à voter devait-il être autonome et immuable, ou bien devait-il être fait pour servir de base aux négociations? — Finalement, ce fut cette dernière disposition qui l'emporta : la commission considéra *comme impossible* de proposer au parlement, une déclaration condamnant le principe des traités de commerce et de proclamer ainsi l'isolement de la France au milieu des autres nations.

L'enquête de 1878 révéla des faits précieux sur le développement de nos diverses industries depuis 1860 : — pour le *coton*, elle démontra que l'importation de la matière première avait notablement augmenté; que le tissage, très insuffisament pourvu par la filature indigène, réclamait l'introduction libre des filés étrangers et ne craignait pas la concurrence. Pour la *laine*, l'industrie peut-être la plus considérable de France par l'importance de sa production, l'enquête put facilement établir que la réforme économique de 1860 lui avait donné une impulsion inouïe d'accroissement; elle démontra également l'exagération, pour ne pas dire plus, des plaintes des protectionnistes de certaines régions du Nord. Nous citons ici, à ce sujet, le témoignage des délégués de Fourmies (Nord). Ce qui est vrai pour l'industrie de Fourmies peut s'appliquer à celles de Roubaix, Tourcoing, Amiens, Reims, Troyes, Sedan, Elbeuf, Lisieux, Louviers, Lodève, Bédarieux, Mazamet et autres centres de production, que le travail de la laine fait vivre et enrichit.

« Messieurs les membres de la commission d'enquête, lisons-nous dans ce témoignage, nous sommes les représentants de l'industrie lainière de Fourmies; ce nom ne doit éveiller en vous aucun souvenir, car nous sommes tout nouveaux dans l'industrie, et c'est en vain que vous nous auriez cherchés, il y a quarante ans, sur la carte industrielle de la France. Notre contrée ne renfermait alors qu'un ou deux petits établissements. En 1860, nous ne possédions encore que 200,000 broches; mais sous l'heureuse influence des traités de commerce, l'esprit d'association s'est promptement développé et nous avons grandi avec une rapidité vraiment prodigieuse. Notre contrée possède aujourd'hui 688,494 broches, 575 peigneuses et 10,000 métiers à tisser. L'importance totale de notre production s'élève à 140 millions de francs, c'est-à-dire à près du quart de la production de laine peignée mérinos de la France entière. Le bien-être général a été la conséquence naturelle de cette situation et les salaires de nos ouvriers se sont élevés, depuis 1860, pour les femmes et les enfants,

dans la proportion de 1 à 2, et pour les hommes dans celle de 3 à 4. »

Un fait important fut mis en lumière par les dépositions des divers industriels appelés devant la commission d'enquête : c'est que les conditions du travail, impôts, salaires, transports, machines, constructions, capitaux, etc., *sont les mêmes*, à peu de chose près, pour l'industrie de la laine que pour l'industrie du coton ; on estime la différence à 1 ou 1 1/2 p. 100 au plus sur le chiffre des affaires.

On obtint aussi un résultat qui dominait l'enquête, c'est que la grande majorité des Chambres de commerce s'était prononcée pour le renouvellement des traités. De plus, les conseils généraux des départements, directement consultés, avaient émis les vœux suivants, résumés et analysés pour les années 1878, 1879 et 1880 : Pour l'établissement de droits protecteurs et contre les traités de commerce : *Aube*, *Dordogne*, *Eure*, *Loire-Inférieure*, *Nièvre*, *Nord*, *Seine-Inférieure* et *Somme*, 8 départements. Pour l'établissement de droits compensateurs dans les tarifs conventionnels : *Ariège*, *Calvados*, *Côtes-du-Nord*, *Doubs*, *Finistère*, *Haute-Loire*, *Haute-Marne*, *Pas-de-Calais*, *Haut-Rhin*, *Haute-Saône* et *Vaucluse*, 11 départements. Pour l'établissement de droits conventionnels en faveur des principaux produits agricoles, avec cette réserve que la valeur des taxes perçues servirait à des dégrèvements d'impôts : *Aisne*, *Ardennes*, *Calvados*, *Ille-et-Vilaine*, *Jura*, *Loiret*, *Maine-et-Loire*, *Marne* et *Mayenne*, *Meurthe-et-Moselle*, *Meuse*, *Basses-Pyrénées* et *Vendée*, 13 départements. Pour des traités de commerce stipulant la réciprocité : *Gers*, *Indre-et-Loire*, et *Savoie*, 3 départements.

Au total, seulement 35 départements sur 89, les autres désirant le maintien pur et simple des traités de commerce. Cette disproportion eut une grande influence sur les votes de la Chambre et du Sénat. « Sur 647 articles du tarif voté par la Chambre, la commission du Sénat, dit M. Feray, son président, en a modifié 67, dont 58 avec relèvements ; aucune prohibition nouvelle n'a été proposée ; enfin, la commission n'a point songé à ramener le pays à l'état antérieur à 1860, et les relèvements qu'elle propose ne tendent même qu'à donner plus de marge aux négociateurs des traités à conclure avec les pays étrangers. »

Enquête de 1890. — Vers la fin de l'année 1889, le conseil supérieur du commerce a rédigé un questionnaire, portant sur l'utilité du maintien ou de la dénonciation des traités de commerce existants, de la conclusion de nouveaux arrangements ou de l'établissement exclusif d'un tarif général. Ce questionnaire fut adressé aux 107 chambres de commerce de France et d'Algérie, aux 66 chambres consultatives des arts et manufactures et à 817 associations commerciales ou professionnelles.

Le conseil supérieur ouvrit sa session, le 16 avril 1890, pour procéder à l'examen de l'enquête, dont le ministre du commerce lui avait communiqué les résultats généraux. 96 chambres de commerce sur 104, 45 chambres consultatives sur 50, et environ 300 associations syndicales, se prononcèrent nettement dans le sens de la dénonciation des traités ; — en outre, 62 chambres de commerce et 37 chambres consultatives exprimèrent l'opinion que l'État devait conserver sa pleine liberté d'action et ne pas conclure des arrangements nouveaux.

Le ministre du commerce fit toutefois remarquer que la partie notable et la plus importante de nos grands centres industriels et commerciaux, tels que Paris, Bordeaux, le Havre, Lille, Lyon, Marseille, Roubaix, Amiens, Arras, Alger, Besançon, Bourges, Calais, Cambrai, Cette, Clermont-Ferrand, Limoges, Reims, etc., restait attachée aux principes économiques qui ont prévalu en 1860.

Le conseil supérieur du commerce le comprit aussi. Il déclara, par 26 voix contre 4, qu'il y avait lieu de dénoncer les traités en vigueur ; et en même temps, par 38 voix contre 8 abstentions, « qu'il y avait lieu de négocier des arrangements nouveaux sur la base des conventions commerciales de durée moindre, ayant les mêmes dates d'échéance et pouvant impliquer l'admission d'un double tarif ».

2° Enquêtes sur les conditions du travail.

Après les enquêtes douanières, enquêtes purement industrielles et commerciales, vient l'examen des enquêtes qui s'occupent plus particulièrement des conditions du travail et du sort des travailleurs. Elles se rattachent d'ailleurs entre elles par des points tellement communs, que l'on a pu les confondre parfois dans les rapports d'ensemble ; nous voulons parler des enquêtes parlementaires de 1848, 1872 et 1884, ainsi que de celles qui ont été faites par les soins de la chambre de commerce de Paris, en 1848, 1860 et 1872, et du conseil municipal en 1871 et 1883.

1° *Enquête de* 1848. — En 1848, une commission des travailleurs fut installée au Luxembourg, sous la présidence de Louis Blanc. Cette commission avait la louable et chimérique ambition de résoudre la question de « l'organisation du travail ». — Après les

élections, l'Assemblée constituante se préoccupa de la question à un point de vue plus pratique et ordonna, dans sa séance du 25 mai, une enquête sur le travail industriel et agricole. Cette enquête, ouverte sur toute l'étendue du territoire de la République, devait être organisée dans tous les chefs-lieux de canton, sous la présidence du juge de paix, assisté d'un nombre égal d'ouvriers et de patrons. Les principales questions, au nombre de vingt-neuf, portaient sur les ressources industrielles et agricoles de chaque canton, sur l'éducation professionnelle, sur l'état moral et l'instruction des ouvriers, sur les salaires et la durée du travail, sur l'émigration des campagnes dans les villes, etc.

Sur les 2,847 cantons que l'on comptait alors en France, il y en eut 2,177 qui envoyèrent à la commission d'enquête des procès-verbaux, la plupart incomplets comme renseignements et où il n'y avait presque rien de rigoureusement exact à relever. Aussi la commission, dans l'impossibilité où elle se trouvait de les ramener à quelques solutions communes, abandonna-t-elle à son rapporteur le soin d'utiliser comme il le pourrait un travail qui se dérobait à toute analyse sérieuse et de faire ressortir surtout, à défaut de détails, la physionomie générale de l'enquête. — On a vu que cette enquête soulevait à peu près toutes les questions que peut embrasser la science de l'économie politique et de l'administration. Malgré cela, son rapporteur, Lefèvre-Duruflé, parvint à mettre en lumière quelques points intéressants sur l'agriculture et l'industrie. Ainsi, la majorité des réponses indiquait un état de choses généralement satisfaisant sous le rapport du vêtement et de la nourriture; le salaire, heureusement au niveau des besoins, témoignait d'une existence régulière, mais modeste, dans les campagnes particulièrement; le marchandage, qui était à cette époque un si puissant levier d'agitation à Paris, était à peine connu dans le reste de la France; si pour l'agriculture la durée du jour limitait celle des travaux, en industrie, le décret de douze heures ramena la plus grande partie de la France à une unité légale, sans trop de difficulté; le travail de nuit, dans les usines ou les ouvriers des deux sexes, adultes et enfants, sont confondus, était universellement réprouvé; enfin, et c'est ce que l'on constata avec peine, l'existence des institutions de prévoyance et de secours ne se révélait que de loin en loin dans les procès-verbaux de l'enquête. Ce fut sous l'empire des sentiments que cette enquête souleva en faveur des travailleurs, que l'Assemblée constituante vota les lois sur les logements insalubres, sur les caisses de retraite, sur les associations de secours mutuels, sur le mariage des indigents, et qu'elle prépara les lois sur l'usure, sur les biens communaux et sur l'assistance judiciaire.

2° *Enquête de 1872*. — Au commencement de l'année 1872, la paix à peine signée, le territoire encore occupé, on vit des grèves industrielles recommencer, aussi violentes qu'en 1869 et 1870. Une énergique intervention du gouvernement mit fin à ces tentatives, et l'Assemblée nationale prescrivit une enquête sur les causes de ces perturbations; ce fut le 24 avril 1872 qu'elle fut votée. La commission nommée était composée de 45 membres sous la présidence de M. le duc d'Audiffret-Pasquier. — Quelques jours après, elle décidait que l'examen des trois grandes divisions de l'*Enquête sur les conditions du travail en France :* 1° situation matérielle et économique, 2° situation intellectuelle et morale, 3° salaires et rapports entre ouvriers et patrons, serait confié à trois sous-commissions, lesquelles appelleraient devant elles les personnes les plus compétentes et les plus autorisées de la science, du commerce et de l'industrie, tout en sollicitant en outre, par l'envoi d'un questionnaire aux chambres consultatives, aux sociétés, aux comices, aux conseils d'hygiène, etc., des dépositions écrites, des rapports et des analyses.

Le plan et la mise en œuvre de l'enquête étaient parfaits : mais il y a loin de la coupe aux lèvres, et l'enquête de 1872 sur les conditions du travail ne donna pas les résultats qu'on en avait espérés. Deux mille exemplaires des trois questionnaires furent expédiés en 1872, et reçurent 242 réponses. Deux mille autres furent expédiés en 1873, et en reçurent 402 : mais ces réponses n'apportèrent que des appréciations individuelles et des données contradictoires ou incertaines sur les conditions du travail et la situation des ouvriers; il n'y eut aucun document bien précis en dehors de quelques monographies industrielles très bien faites. — Le rapport général, rédigé par un député du Rhône, M. Ducarre, ne fut pas même un rapport d'enquête, une condensation, un rapprochement, une estimation des faits recueillis : ce fut un plaidoyer, le développement d'une thèse, un réquisitoire contre les associations professionnelles, en souvenir de l'abolition des corporations en 1791. Ce réquisitoire était absolument contraire à la doctrine économique généralement acceptée aujourd'hui. Que veut-on, en effet? C'est que l'autorité publique n'intervienne pas dans les phénomènes de la production et de l'échange. Le rapporteur de l'enquête, lui, voulait que

cette autorité s'interposât, au nom des principes de 1791 et de ce qu'il appelait la liberté individuelle, pour empêcher la formation de syndicats, d'associations ouvrières ou patronales librement consenties.

Le caractère particulier des documents d'une enquête parlementaire doit être l'authenticité, pour que ces documents puissent servir de base à des travaux ultérieurs. Or, le rapport général de l'enquête de 1872 renferme des énonciations incomplètes, des inexactitudes même, notamment sur l'augmentation des salaires de 1852 à 1872, comme preuve de l'amélioration du sort des travailleurs, alors qu'il était constaté, dans un rapport partiel de cette même enquête, que le prix des choses nécessaires à la vie avait subi une augmentation équivalente et quelquefois supérieure à celle des salaires.

L'enquête de 1872 nous a cependant légué deux choses qui méritent une mention spéciale : une nomenclature des lois, édits, décrets et ordonnances intéressant les arts et métiers depuis 1161 jusqu'en 1874, et l'aveu suivant, qui est un enseignement précieux sous le rapport économique et social : « En somme, lisons-nous dans le rapport (*annexe n° 9*), on peut établir, par les réponses aux questionnaires, que *les relations entre ouvriers et patrons n'existent en aucun lieu, dans aucune industrie, à l'état satisfaisant*. Dans les provinces industrielles les plus favorisées, dans celles où l'harmonie parait régner, où jamais il n'y a eu ni grève ni lutte, on constate cependant un sentiment de défiance presque inconnu, il y a trente ans, qui s'accentue chaque jour davantage, et on est fondé à dire que si les luttes, les grèves, sont le plus souvent locales, l'esprit d'antagonisme semble, en quelque sorte, passé dans les mœurs. Comment remédier à cet état de choses, qui peut devenir, à une heure prochaine, la cause d'une grave perturbation sociale? » — Telle est l'*x* que l'enquête de 1872 a cru devoir poser dans ses conclusions et qu'elle n'a pas essayé de résoudre.

3° *Enquête de* 1884. — C'est le 2 février 1884 que la commission d'enquête, dite des 44, fut constituée, pour étudier « la situation des ouvriers de l'industrie et de l'agriculture, et proposer toutes les mesures qu'elle jugerait nécessaires afin d'améliorer cette situation ». La commission avait de plus le devoir de présenter dans le plus bref délai sévissant un rapport sur la crise industrielle à Paris.

Comme l'enquête de 1848, celle de 1884 était décidée à étendre le plus possible le cercle de ses investigations; mais, comme à sa devancière, il ne lui fut permis de parcourir qu'un espace très limité sur le terrain des études sociales, et son labeur, résumé dans les trois rapports de MM. Spuller, Clemenceau et de Lanessan, s'étendit uniquement à la zone des intérêts parisiens, des houillères du Nord et d'une partie des industries de la Haute-Loire. Nous devons ajouter que son grand et triple questionnaire, agriculture, commerce, industrie, visant surtout à accentuer l'antagonisme des « employés et des employeurs », fut assez mal accueilli non pas dans le monde « où l'on s'amuse », car il y a des parties de l'enquête qui ne manquent pas de gaieté, mais dans le monde « où l'on travaille ». On lit, en effet, dans l'un des procès-verbaux de la chambre de commerce de Nancy, qui n'est qu'un écho fidèle de l'opinion de la plus grande partie des autres chambres de commerce, l'extrait suivant, à la date du 18 juillet 1884 : « M. le préfet nous a adressé le questionnaire formulé par la commission parlementaire d'enquête, dite des 44, en nous demandant notre avis sur les *six cent quarante-neuf questions* que ce document renferme; il ressort de l'étude de ce document que les questions posées s'adressent généralement à l'ouvrier. Réussira-t-il toujours à y répondre? Cela n'est pas probable, car il n'a généralement aucune des connaissances ou des aptitudes nécessaires pour juger des faits dont l'appréciation exacte échappe au patron lui-même. D'un autre côté, la plupart des réponses qu'il puisse faire, et même très correctement, n'apporteront aucune lumière à l'enquête, car la plupart de ces questions, que nous considérons comme oiseuses, sont connues et révélées par la statistique officielle des divers ministères, et nous estimons que, ne pouvant aboutir à des résultats pratiques, elles devront produire naturellement une agitation inutile et fâcheuse. Et puis, celles des questions qui visent les rapports de l'ouvrier avec son patron contiennent un certain nombre de demandes qui tendent à faire croire à un ensemble de faits blâmables et odieux, particulièrement les questions suivantes : n° 58, où l'on demande si l'ouvrier a des garanties contre les procédés indélicats ou malhonnêtes de son patron? n° 69, où l'on demande si le patron se soumet aux jugements prononcés par les prud'hommes? n° 63, où l'on demande si la liberté de conscience et l'indépendance de l'ouvrier sont communément respectées? n° 64, où l'on demande si les patrons exercent une pression sur leurs ouvriers pour une manifestation quelconque de leurs sentiments ou de leur opinion personnelle? Ces divers points, dont notre chambre n'a pu prendre connaissance

sans en être péniblement émue, l'ont mutuellement amenée à se demander si, vraiment, l'état moral général de nos industriels justifie de telles accusations. En résumé, l'enquête est regrettable ; rien dans l'état général industriel de notre pays ne la réclamait. Nous la considérons tout simplement comme une œuvre destinée à satisfaire certains côtés de l'esprit de la population ouvrière de Paris, qui diffère sensiblement de celui de la population ouvrière de province. »

Dans cette enquête, il y eut de bonnes et sérieuses dépositions, celles de MM. Havard, Christophle, Robinot, Cochut, Yves Guyot, Quantin, Camescasse, Siegfried, Person, Dietz-Monnin ; mais il y en eut d'autres qui relèvent beaucoup plutôt d'une « joyeuse revue du théâtre du Palais-Royal » que d'une commission d'enquête parlementaire. A la tribune du sénat, l'honorable M. Teisserenc de Bort avait été jusqu'à les qualifier d' « inepties ».

Presque parallèlement à l'enquête des 44, le ministre de l'intérieur, M. Waldeck-Rousseau, avait nommé une commission d'enquête, chargée de rechercher les moyens de faciliter aux associations ouvrières les adjudications et concessions des travaux de l'État, et de faire participer les ouvriers aux bénéfices des entreprises particulières. Dans son discours d'ouverture, le ministre se défendit de vouloir faire « du socialisme d'État », disant : « qu'un gouvernement ne peut pas rester indifférent à certain mouvement des esprits, à certains faits qui se produisent, surtout lorsqu'il s'agit d'engager le travail dans une voie peut-être plus féconde que celle dans laquelle il a jusqu'à présent cherché ses satisfactions. — Tout progrès, ajoutait-il, est une œuvre d'éducation, d'adaptation à des besoins, à des milieux nouveaux, et le gouvernement a, par conséquent, dans une œuvre de cette nature, un certain rôle à jouer sans se substituer pour cela à l'initiative particulière des individus. Gouverner, ce n'est pas seulement assurer à tous les citoyens la sécurité, c'est surtout instruire, solliciter toutes les initiatives et amener les citoyens à réaliser des progrès successifs et continus. »

Ce langage était correct : ce que voulaient le ministre et la commission d'enquête, c'était donner aux associations ouvrières, déjà créées, un degré de stabilité, une connaissance des affaires et une expérience qui leur faisaient défaut, et de fixer en même temps leurs attributions et leur responsabilité vis-à-vis des tiers, en créant un nouveau type de société, aussi élémentaire que possible, et dégagée de tous les dangers, de tous les écueils de la loi de 1867. La commission fit cependant œuvre sérieuse par la rédaction des procès-verbaux de ses séances : elle entendit successivement, du 28 avril au 16 juin 1883, de très importantes dépositions sur la matière, non seulement des sociétés coopératives de production et des associations ouvrières de Paris, mais encore des représentants, présidents et directeurs des grandes compagnies d'assurance et sociétés anonymes industrielles de la province et de Paris. — On trouve, dans les deux volumes publiés par cette commission d'enquête, des documents et annexes (voy. à la *Bibliographie*) dignes de la plus sérieuse attention.

3° Enquêtes locales sur le commerce, l'industrie et le travail. — Ces enquêtes sont surtout des enquêtes parisiennes sur le commerce et l'industrie ; elles ont été faites, ainsi que nous l'avons déjà dit, par les soins de la chambre de commerce en 1848, 1860 et 1872. L'importance en est considérable, autant par les résultats qu'elles ont obtenus que par les documents qu'elles ont publiés.

1° *Enquête de* 1848. — La première de ces enquêtes, dirigée par une commission où figuraient MM. Legentil, comme président, H. Say, comme secrétaire et rapporteur, Denière, L. Hachette, G. Thibaut, comme membres, Léon Say et Natalis Rondot, comme délégués et rapporteurs adjoints, commença dans le second semestre de 1848. Elle porta ses investigations, d'abord, sur les affaires et les comptes arrêtés de 1847 ; elle demanda aux intéressés du commerce et de l'industrie quelles avaient été pour eux les conséquences des événements de 1848. De nombreux recenseurs furent employés pour prendre et contrôler tous les renseignements possibles sur toute personne fabriquant pour son compte, fabriquant à façon et employant un ou plusieurs ouvriers, fabriquant à façon et travaillant seule, soit pour une clientèle bourgeoise, soit pour des entrepreneurs. Le travail de l'enquête se partagea en outre en deux grandes divisions : le *travail extérieur*, le *travail intérieur*. Le premier consistait à rechercher tous les individus recensables et à consigner leurs réponses ; le second consistait à classer, dépouiller et analyser les renseignements recueillis. Avec une telle méthode, la commission parvint à obtenir de très utiles résultats, ce qui lui permit d'établir une intelligente classification du travail parisien et de répartir ses 325 industries en *treize* groupes différents : l'alimentation, le bâtiment, l'ameublement, le vêtement, les fils et tissus, les peaux et cuirs, la carros-

serie, la sellerie et l'équipement militaire, les industries chimiques et céramiques, le travail des métaux ordinaires, mécanique et quincaillerie; le travail des métaux précieux, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie; la boissellerie, la vannerie; les articles dits de Paris; enfin, l'imprimerie, la papeterie et la gravure.

Le fait capital de cette enquête, dont les très intéressants détails sont consignés dans un in-quarto de plus de mille pages, c'est d'avoir nettement établi, non pas seulement pour l'ensemble, mais encore pour chacun des treize groupes de l'industrie parisienne, l'importance des affaires ainsi que le nombre des entrepreneurs, fabricants et ouvriers. Nous nous bornerons à dire que le chiffre total des affaires déclarées a Paris, à cette époque, était d'environ *un milliard et demi*, et que sur ce total figuraient, par rang d'ordre et en tête, les groupes du vêtement, de l'alimentation, du bâtiment, de l'ameublement et des métaux précieux. Il y a là une indication précieuse, au point de vue des tendances psychologiques et matérielles des Parisiens de 1848, dont les réalistes du roman et de l'histoire peuvent faire encore leur profit. On trouve aussi, dans le document publié, l'historique de toutes les professions et métiers de Paris, ainsi qu'une étude très fouillée et très bien faite sur les garnis, par arrondissements et par professions, garnis spéciaux, garnis au mois, garnis à la nuit.

2° *Enquête de 1860.* — L'enquête de 1860 eut lieu sous la direction de MM. Moreno-Henriques et Cottenet. La chambre de commerce de Paris était alors présidée par M. H. Davillier, ses principaux membres étaient MM. Denière, Darblay, Gouin, Larsonnier, Poirier et Sédillot. Paris venait d'être agrandi par l'annexion de son ancienne banlieue au delà des fortifications; aussi l'enquête, pour arriver utilement à ses fins, prit plus de temps que la précédente; commencée le 1er juillet 1860, elle ne termina sa tâche que trois ans après et elle put établir avec une louable précision l'ensemble de la production, l'importance relative de chacune de ses branches, ainsi que la condition de la population industrieuse qui y puise ses moyens d'existence. Destinée à faire suite à celle de 1848, elle permit de créer ainsi un terme de comparaison de la plus haute utilité entre l'ancien et le nouveau Paris.

Le mode d'organisation de cette enquête prit pour base la division de la ville de Paris en 400 sections, et la division des industries en dix groupes. Le nombre des établissements industriels recensés fut de 101,171, répartis très inégalement, bien entendu, sur les vingt arrondissements, dont l'importance relative fut ainsi constatée et où l'on voit figurer, par rang d'ordre et en tête, le 3e, le 11e, le 4e et le 1er. On parvint même à représenter, dans chaque arrondissement, sa vie propre et sa physionomie industrielle, par la répartition générale des professions : ainsi, à cette époque (et c'est une curieuse comparaison à faire avec ce qui existe aujourd'hui), on constata que le groupe de l'*alimentation* avait son siège principal dans les 4e, 11e et 18e arrondissements; le *vêtement* dans les quatre premiers; l'*ameublement*, dans les 3e et 11e; les *métaux précieux*, dans le 3e; enfin l'*imprimerie*, la *gravure*, etc., représentées par 2,759 établissements, principalement sur la rive gauche, dans les 5e et 6e arrondissements.

Comme résultats généraux, l'enquête a donné des détails très intéressants sur l'importance des affaires, sur les loyers, les débouchés des produits, les ouvriers, la durée du travail, le chômage, les salaires, les mœurs et habitudes, ainsi que sur l'historique de chaque industrie, leur groupement par arrondissement, les faits et observations notables. Elle a donné en outre la monographie des établissements et services publics, abattoirs, manutention, halles et marchés, hôtel des monnaies, manufactures des Gobelins et des tabacs, pompes funèbres, etc. En résumé, elle établit par ses grandes lignes que l'industrie, à Paris, est exercée par 101,171 industriels, ainsi que nous l'avons déjà indiqué; que le chiffre de leurs affaires atteint 3,369,000,000 francs; que les lieux occupés par l'usine, la fabrique, l'atelier, représentent une valeur locative de 107,390,000 francs; enfin, que les ouvriers de tout sexe et de tout âge sont au nombre de 416,811. Comparé au mouvement d'affaires de 1847-48, celui de 1860 présente un accroissement considérable, dans la proportion de 135 p. 100 ; il convient toutefois de rappeler que le cadre de l'enquête de 1860 était beaucoup plus étendu et renfermait alors la banlieue de l'ancien Paris; mais on doit reconnaître aussi que les découvertes de la science, le goût des arts et l'instruction générale, chaque jour plus développés et plus répandus, favorisaient le mouvement progressif du commerce et de l'industrie, indépendamment de l'augmentation de la population.

3° *Enquête de 1872.* — L'enquête de 1872, faite par la chambre de commerce de Paris, sous la présidence de M. Gouin, avec le concours de MM. Carlhian, Baillière, Barbedienne, Lebaudy, Menier, G. Roy et Teissonnière, ses principaux membres, fut provoquée par l'enquête parlementaire « sur les conditions du travail en France ». Elle offre cet avantage

sur les précédentes que sa statistique s'étend sur tout le département de la Seine, et que pour la première fois elle donne des renseignements précis sur le salaire annuel par groupe d'industries, sur l'outillage et les différents moteurs, ainsi que sur la culture des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

La chambre de commerce, — en dehors des trois questionnaires qui portent, ainsi qu'on l'a vu déjà dans l'enquête parlementaire de la même date, sur la situation matérielle et morale des ouvriers et sur leurs rapports avec leurs patrons, — donna des renseignements complémentaires sur l'apprentissage et sur les institutions destinées aux enfants et aux jeunes ouvriers, pour l'enseignement professionnel, le placement, la surveillance et le patronage. Elle donna également des renseignements sur les coalitions et les grèves qui s'étaient produites, dans le département de la Seine, depuis 1848 jusqu'en 1872.

Les résultats généraux de cette enquête sont résumés par les chiffres suivants :

Patrons (Seine) : 148,244. — Dont Paris : 123,369, et banlieue : 24,875.

Ouvriers (Seine) : 728,085. — Dont Paris : 600,550, et banlieue : 127,535.

Salaires (Seine) : 908,550,095 francs, dont Paris 760,503,440 francs, et banlieue : 148,046,655 francs.

4° ENQUÊTES SUR LES TRANSPORTS. — Nous avons à examiner, maintenant, les enquêtes notables sur les *transports* et la *navigation*, qui se relient si étroitement aux intérêts du commerce et de l'industrie. Ces enquêtes ont été nombreuses et très sérieusement conduites, soit par l'administration et le conseil d'État, soit par le parlement. De même que la question des droits de douane a été, pour le commerce, la cause principale des enquêtes, de même celle des tarifs pour les chemins de fer. Quant à la marine marchande, la cause des enquêtes, toujours complexe, a porté sur le frêt, la protection du pavillon et l'outillage des ports.

1° *Enquêtes sur les chemins de fer, en* 1837, 1850, 1861, 1871, 1882. — La première enquête sur les chemins de fer eut lieu en 1837, par une commission extraparlementaire, composée de pairs, de députés, de membres du conseil d'État et de la haute administration. Il s'agissait de quatre grandes lignes à construire, en tête desquelles figurait celle de Paris à la frontière belge. Un grand débat avait déjà occupé la Chambre qui, très irrésolue, s'était séparée sans résoudre les questions soulevées. Nous devons insister sur cette enquête, parce que les graves problèmes économiques que présentait la construction des voies nouvelles de communication, y ont été sérieusement étudiés et que la question de principe, qui divise encore les partisans de l'État et ceux de l'industrie privée pour la construction et l'administration des chemins de fer, y a été nettement posée. Mais la question a été traitée avec tous les détails à l'article CHEMINS DE FER.

La seconde enquête qui fut faite par le conseil d'État en 1850 mérite également une mention spéciale. Elle porte sur les tarifs de diverse nature, différentiels, conditionnels, spéciaux, etc., et l'on y traite du droit d'homologation de la part du gouvernement.

L'une des plus grandes enquêtes sur les chemins de fer en voie de pleine exploitation, eut lieu en 1861, sous la présidence de M. Michel Chevalier, sénateur, et ne fut terminée qu'en 1863. Ses investigations devaient porter plus spécialement sur la vitesse à imprimer aux trains, sur la police des gares, sur la construction à bon marché des nouvelles lignes. Pour éclairer la commission d'enquête, le ministère avait eu soin d'instituer quelques missions en Angleterre et en Allemagne. Les conclusions de la commission furent l'objet d'un remarquable rapport de M. Michel Chevalier, en date du 1er mai 1863, auquel furent annexés de nombreux documents justificatifs.

En 1871, la Chambre nomma une commission d'enquête qui avait pour mandat l'examen des tarifs et des questions qui s'y rattachaient. En 1872, elle adressa un questionnaire aux chambres de commerce et consultatives, aux conseils généraux, aux syndicats, etc. Le 14 mars 1874, M. Dietz-Monnin déposa un premier rapport et un rapport supplémentaire, le 2 août. Un an après, le Sénat institua une commission de 13 membres pour rechercher les bases sur lesquelles il y avait lieu de compléter le réseau des chemins de fer d'intérêt général. Cette commission se subdivisa, en 1877, en trois sous-commissions : celle des tarifs, présidée par M. Krantz, se livra elle-même à une nouvelle enquête encore plus minutieuse que celle de la Chambre. C'est M. Georges qui fut chargé du rapport, que l'on pouvait considérer comme faisant suite à celui de M. Dietz-Monnin relativement aux embarras et aux difficultés résultant, pour le commerce, de la complication et de la diversité des tarifs. En résumé, la commission formula les conclusions suivantes : en ce qui concernait les *tarifs légaux* dans les cahiers des charges des concessions à intervenir, remplacer les divers systèmes de tarifs par un seul mode, analogue au

tarif belge, c'est-à-dire à bases constantes et décroissantes à mesure que la distance du parcours augmente. En ce qui concernait les *tarifs généraux*, qui seraient soumis ultérieurement à l'homologation, exiger que les taxes fussent explicitement indiquées, sous la même dénomination, à un prix kilométrique, le même sur l'ensemble des grands réseaux et en ne tenant compte que des distances réelles. En ce qui concernait les *tarifs spéciaux*, communs, de transit, internationaux ou d'exportation, de supprimer ceux que rendait inutiles l'application des réformes proposées aux tarifs généraux. Le Sénat ne crut pas devoir discuter ces conclusions; il se borna à renvoyer purement et simplement au ministre des travaux publics les rapports des trois sous-commissions, dans sa séance du 10 juin 1879. Ces travaux d'enquête furent complétés par le Rapport général sur les tarifs, que M. Waddington déposa, le 7 mai 1880, sur le bureau de la Chambre.

Il y a lieu de mentionner, en passant, l'enquête sur les accidents en chemin de fer, en 1879, qui, élargissant le cadre de ses investigations, demanda des renseignements à toutes les compagnies françaises et étrangères, pour améliorer le service de l'exploitation. Les résultats de ses investigations sont consignés dans un rapport des plus intéressants de M. Guillebot de Nerville.

Au moment où le gouvernement se préparait à régler, avec les compagnies, divers projets de conventions, et par suite du rejet de celui que M. Varroy avait préparé avec la Compagnie d'Orléans, la question du régime des chemins de fer venait de se rouvrir. Un décret du 7 octobre 1882, rendu sur la proposition de M. Hérisson, ministre des travaux publics, institua une commission pour l'étude de cette grave question, qui nomma aussitôt trois sous-commissions : 1° *technique*, pour étudier l'hypothèse de l'exploitation des réseaux par l'État; 2° *financière*, pour l'examen de l'opération du rachat; 3° *commerciale*, pour la réforme ou l'amélioration des tarifs.

Les conclusions des sous commissions, notamment de la première, n'étaient pas favorables à la reprise des chemins de fer par l'État. Elles ne furent pas soumises à la commission d'enquête et ne reçurent, en conséquence, ni consécration, ni publicité.

2° *Enquêtes sur la navigation*, 1873. — En dehors des enquêtes commerciales, douanières, de 1860, 1870 et 1878, qui se sont occupées également de *la navigation*, nous n'avons à citer, parmi les investigations officielles sérieuses, que celle qui fut confiée, par décret du 15 octobre 1873, à une commission de trente-trois membres, pour se rendre compte de la situation de notre marine marchande, et qui fut l'objet d'un remarquable rapport de M. Dupuy de Lôme, publié en 1874. — Une lettre, que M. Teisserenc de Bort, ministre du commerce, écrivit, en avril 1876, à M. Raoul Duval, député, énumérait ainsi les résultats obtenus par cette enquête : « Vous rappelez à mon attention les propositions de la commission, et vous pensez, en ce qui concerne un grand nombre de points, que ces propositions pourraient donner lieu à des améliorations d'une exécution facile dans l'intérêt de notre marine marchande. Les questions qui rentraient dans les attributions de mon ministère étaient la revision du livre II du code de commerce et l'organisation de l'hypothèque maritime; or, la question de l'hypothèque est actuellement tranchée par une loi, et la révision du livre II fait l'objet d'un projet présenté à l'Assemblée nationale. Le département des finances a été saisi des questions suivantes : droit d'enregistrement sur les mutations de propriété de navires, droits de quai, patente des armateurs. Il y a lieu de remarquer que ces points demandent l'intervention du pouvoir législatif. Le département des affaires étrangères, qui avait à s'occuper spécialement de la diminution des droits consulaires, a répondu qu'une commission avait été chargée de l'examen de ces tarifs. Au département de la marine, auquel on a renvoyé les questions de franchise de pilotage pour les caboteurs, de frais de rapatriement, de salaires de matelots après naufrage, de volontariat d'un an dans l'armée navale, d'assurance des prêts, un certain nombre de ces mesures n'ont soulevé aucune objection, mais il ne lui est pas possible de se prononcer sur d'autres points, franchise de pilotage et volontariat, par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. Enfin, le département des travaux publics, auquel a été transmise la question relative à l'amélioration des ports, est tout disposé, dans la limite des crédits qui lui sont alloués, à donner satisfaction au vœu exprimé par la commission ». Tels furent les résultats de l'enquête spéciale de 1873-74 sur la marine marchande; ils furent, comme on le voit, à peu près négatifs pour les principales questions à résoudre. — C'est ainsi, du reste, que se terminent la plupart des enquêtes administratives ou parlementaires.

3° ENQUÊTES DIVERSES. — Dans la grande enquête douanière-agricole de 1866, la *Boucherie*, la *Boulangerie*, les *Boissons*, les *Sucres*, les *Sels* et les *Octrois*, ont été l'objet des plus

sérieuses investigations. Les enquêtes spéciales qui ont été faites à leur sujet n'ont pas donné de renseignements plus précis, ni mieux étudiés. Nous devons signaler toutefois les enquêtes parlementaires de 1849, 1850 et 1851 sur les boissons, sur la boucherie et sur le sel. Cette dernière, qui avait été très étudiée, ne donna lieu à aucun rapport à cause des événements du 2 Décembre; celle des boissons, remarquablement élucidée par le rapport de M. Baucher, légitima le rétablissement des taxes abolies en 1848, avec une sérieuse atténuation dans l'exercice de la perception; quant à celle de la boucherie, la commission se prononça pour la liberté du commerce et la suppression des taxes, mesures qui ne reçurent leur exécution qu'en 1858. — Une nouvelle enquête parlementaire a eu lieu, en 1879-80, sur les boissons, à la suite de laquelle (Rapport Pascal Duprat), un dégrèvement assez important a été obtenu sur les droits de circulation et d'octroi. — L'octroi a eu son enquête spéciale en 1870; elle n'a pas donné de résultat. — Quant aux sucres, les enquêtes relatives y ont toujours visé, comme objectif principal, la partie fiscale et agricole, en laissant la partie commerciale dans l'ombre; nous n'avons pas à nous en occuper ici.

L'*Alcool* a été, il y a peu de temps, l'objet d'une enquête sénatoriale. Une commission de dix-huit membres, nommée le 15 mars 1886, fut chargée de rechercher, au double point de vue de l'hygiène et du Trésor, les perfectionnements que comporte la législation existante. La commission remit à son président M. Claude [des Vosges] le soin de rédiger le rapport général, qui fait autorité aujourd'hui en matière de fiscalité et de statistique. A la suite, une autre commission fut instituée par décret du 18 septembre 1887, mais celle-ci était composée de membres d'origines diverses : MM. Léon Say, président, Sadi Carnot et Tirard, vice-présidents, Méline, Rouvier, Teisserenc de Bort, anciens ministres, et elle était chargée d'étudier les réformes à faire sur l'alcool en particulier, et sur le régime des boissons en général. — Nous signalons ici cette enquête sur l'alcool, parce qu'il avait été question, un moment, d'étendre le monopole de l'État sur ce spiritueux, monopole qui devait comprendre la réglementation de la fabrication et de la vente.

A la question des boissons et des spiritueux se rattache étroitement l'enquête sénatoriale sur le *phylloxéra*, qui fut chargée d'étudier, en 1876, les mesures législatives à prendre pour le transport des cépages, la vérification des provenances, les encouragements à donner aux viticulteurs et surtout les dégrèvements de contributions à opérer. En ce qui nous concerne au sujet de cette enquête, nous nous bornerons à rappeler que l'industrie du vin donne une production évaluée à deux milliards de francs, au moment de la vendange, et que la valeur de cette production est doublée par sa mise en circulation commerciale; de plus, l'Etat en retire environ 300 millions. — Les moyens préconisés par cette enquête, et ceux qui ont été employés par la suite, ont beaucoup aidé à la reconstitution de notre vignoble.

Les enquêtes relatives aux *monopoles* ne sont pas nombreuses. — Le *Tabac*, par exemple, ou plutôt le renouvellement de son exploitation industrielle et commerciale dans les mains de l'État, a été l'objet de deux enquêtes parlementaires. C'est même à son sujet, en 1835, que le gouvernement et les Chambres se sont disputé le droit d'investigation officielle, dont l'administration avait eu jusqu'alors l'exclusive jouissance; ce fut le parlement qui l'emporta, et le tabac eut l'honneur de la première enquête parlementaire en France. A cette époque, la production de la plante atteignait à peine 13 millions de kilogrammes. — L'enquête de 1876 porte cette production à plus de 30 millions, avec vingt-sept magasins de culture pour les tabacs français, quatre magasins de transit pour les tabacs exotiques, et seize manufactures pour la fabrication. Le prix du kilo étant, au moment de la seconde enquête, de 12 fr. 50, le bénéfice de l'État, tous frais déduits, s'élevait à près de 200 millions de francs. Ce chiffre est dépassé, de beaucoup, aujourd'hui. — Les deux rapports concernant l'enquête sont dus à MM. Hamille et Lebourgeois. Le premier s'occupe de la partie industrielle; le second, de la partie commerciale.

Les *Allumettes* ont fait l'objet d'une enquête en 1862, et l'on peut dire que cette enquête, par ses renseignements aussi optimistes qu'erronés, a donné au gouvernement l'idée d'établir un impôt en 1872, et le monopole en 1873. L'enquête avait estimé la consommation annuelle des allumettes en France au chiffre de 50 milliards. Le gouvernement, plus modeste, basa son impôt et, plus tard, l'affermage de son monopole, sur le chiffre de 40; mais, on ne put jamais arriver à 25. De là, un mécompte, des lois, des décrets, aussi nombreux qu'impuissants pour la répression de la fraude. De là les embarras, auxquels le gouvernement est en butte en ce moment-ci, car la question du monopole est encore pendante devant les chambres et ne semble pas près d'être résolue à la satisfaction des pouvoirs publics.

b. Étranger.

La nomenclature des enquêtes, insérée au début de cet article, nous permettra d'abréger le travail relatif aux enquêtes étrangères, dont nous ne résumerons, d'ailleurs, que les principales.

1° *Angleterre.* — C'est en 1820, après les grandes crises de cherté et de misère de 1817 à 1818, que s'ouvrirent les grandes enquêtes douanières sur les prohibitions. On s'aperçut, dans les milieux industriels et dans les chambres, que la plupart d'entre elles n'avaient plus leur raison d'être, et l'on reconnut qu'en les maintenant on irritait les autres nations, tout en leur donnant un dangereux exemple. Ce mouvement d'opinion se déclara au commencement de l'année 1820 : « Attendu, disait T. Tooke, à la fois négociant et économiste, que le commerce extérieur est pour une nation une source féconde de richesse et de prospérité, en la mettant à même d'importer les articles pour lesquels d'autres pays ont un sol, un climat et une industrie mieux appropriés, et d'exporter ceux qu'elle produit elle-même dans des conditions plus favorables ; attendu que la levée de toute restriction donnerait au commerce extérieur le développement le plus vaste ; attendu qu'une des plus fâcheuses conséquences du système restrictif est que la protection artificielle accordée à une certaine branche d'industrie contre la concurrence étrangère sert de prétexte à d'autres branches pour demander une protection pareille ; de telle sorte qu'une logique rigoureuse n'aboutirait rien moins qu'à la suppression de tout commerce étranger ; déclare que rien ne saurait mieux atténuer la misère existante et conjurer l'hostilité commerciale des États étrangers, que l'adoption, de notre part, d'une politique plus libérale et plus conciliante ». — Cet extrait de la pétition de Tooke au parlement exprimait assez fidèlement la nouvelle tendance du sentiment public. D'autres pétitions vinrent à la suite et elles furent bientôt suivies, tant à la Chambre des communes qu'à la Chambre des lords, de la nomination de comités d'enquête « sur les moyens de développer et d'affermir le commerce extérieur du Royaume-Uni ».

Le comité de la Chambre des lords s'occupa du commerce des Indes orientales, de la fabrication des soieries et de l'importation des vins. Le comité de la Chambre des communes signala la complication de la législation en vigueur, les rigueurs du régime de la navigation, l'insuffisance des entrepôts. — Le gouvernement ne partagea pas la vivacité de ce mouvement vers la liberté commerciale ; s'il marcha par la suite avec l'opinion publique, ce ne fut qu'avec une sage lenteur. Quelques changements essentiels furent apportés néanmoins aux lois de navigation et au régime colonial ; le système des entrepôts fut amélioré ; enfin, en 1823-24, les matières premières importantes furent dégrevées, et la levée des prohibitions sur les soieries étrangères fut décidée en principe. Mais ce ne fut qu'à partir de 1825 que les dégrèvements les plus sérieux furent opérés, ainsi que les réformes principales de l'acte de navigation.

L'enquête la plus féconde fut ordonnée par la Chambre des communes, en 1840, pour l'examen des droits d'importation au double point de vue de la protection et du revenu. Cette enquête fut le véritable programme des réformes douanières que les années suivantes devaient voir réaliser. Après le régime de l'entrée, on aborda celui de la sortie. Un nouveau comité d'enquête fut chargé en 1841 de reprendre la question déjà soulevée, en 1825, de l'exportation des outils et des machines.

Après le fameux vote du bill sur les céréales de Robert Peel, en 1846, vint l'enquête sur la culture de la canne à sucre et du café. Elle fut ordonnée et terminée, en 1848, par le rétablissement d'un droit différentiel, pendant six ans, en faveur des plantations des possessions anglaises, à seul titre d'encouragement temporaire et tout en réservant le principe de la liberté commerciale.

Avant cette enquête, sur l'initiative de Ricardo, on en avait commencé une autre à la Chambre des communes, en 1847, sur l'*acte de navigation* (voy. ce mot) qui donna lieu à une autre enquête à la Chambre des lords, en 1848, et qui amena, en 1849, la réforme définitive de cet acte si ancien, mais resté défectueux, malgré les nombreux changements introduits après 1825. Le code maritime qui avait présidé aux destinées de la navigation anglaise, de Cromwell à la reine Victoria, avait vécu.

L'enquête de 1852, sur l'administration des douanes, vint compléter les dispositions législatives qui fortifiaient peu à peu le régime économique libéral que l'Angleterre avait adopté ; de même, l'enquête de 1852 sur le dégrèvement des vins. D'autres améliorations suivirent et furent successivement exposées par M. Gladstone, en 1853, sur l'excise et sur la douane, et vinrent, par les modifications douanières des 4 et 20 août 1853, couronner l'œuvre de la réforme commerciale en Angleterre.

En 1879, une curieuse enquête sur la concurrence et les conditions économiques de

la production des blés américains, fut ordonnée par la Chambre des communes, et faite sur place aux États-Unis par deux membres du parlement. Il ressort du rapport de ces commissaires que la concurrence de ces blés en Europe n'est pas à craindre, pour peu qu'on s'applique à améliorer les méthodes de la production; tandis qu'ils offrent, d'un autre côté, la ressource de combler le déficit de nos récoltes.

En 1885, une tentative de réaction protectionniste, déguisée sous la forme de mesures de défense à prendre contre le protectionnisme étranger, provoqua la nomination d'une commission d'enquête pour l'examen « de la dépression commerciale ». C'était là une enquête de crise; elle n'a donné aucun résultat pratique. Les trois rapports de la commission, parus en 1886-87, laissent de côté la question des tarifs douaniers et préconisent « une activité plus grande pour la recherche de nouveaux débouchés, plus de dispositions à servir les besoins de la clientèle, et un peu plus d'attention aux bonnes études commerciales et à l'étude des langues étrangères ». Nous venons de résumer aussi fidèlement que possible l'historique des enquêtes commerciales anglaises. Elles ne sont, à vrai dire, que les étapes d'un grand mouvement de réformes qui a porté tout un peuple du régime prohibitif douanier jusqu'à la liberté de l'échange, et qui a vu, par suite, sa puissance productive, comme sa richesse nationale, prendre, en moins d'un demi-siècle, un développement inouï.

2° *Allemagne*. — La première enquête mentionnée dans les publications économiques est celle de 1845, faite par le bureau du commerce prussien, prescrivant la convocation, à Berlin, des représentants de l'industrie allemande pour les entendre sur leur situation et leurs intérêts.

En 1859, les économistes allemands organisèrent diverses réunions dans nombre de villes et se réunirent en congrès central, d'abord à Gotha, ensuite à Francfort-sur-le-Mein. Des renseignements obtenus, des échanges d'idées, des discussions ouvertes, il se dégagea une véritable enquête extra-gouvernementale, avec le concours d'industriels, de négociants, de propriétaires et de savants, sur les questions des corporations, de la liberté industrielle et du régime douanier. Comme tendance pratique, le congrès demanda la supression du droit de transit sur la territoire de la confédération; ce fut là une des premières manifestations allemandes en faveur du libre-échange.

En 1879, plusieurs enquêtes furent ouvertes sur la grande industrie dans les divers États allemands, en même temps qu'un recensement général. Mais elles furent spécialisées en Prusse et portèrent plus particulièrement sur la situation morale et matérielle des ouvriers. Nous verrons, par la suite, que la plupart des enquêtes allemandes n'ont été que le prélude du congrès actuel de Berlin, en vue du développement du socialisme d'État.

En 1876, les gouvernements allemands ont fait, à la demande du conseil fédéral, une enquête sur le travail des femmes dans les manufactures. Les résultats publiés offrent une statistique intéressante; on comptait à cette époque, sur le territoire de l'empire: 226,000 ouvrières, dont 24 p. 100 étaient âgées de 16 à 18 ans; 42 p. 100, de 19 à 25 ans, et 34 p. 100 au-dessus de 25. La durée du travail était, en moyenne, de 10 à 11 heures avec un salaire moyen de 8 marks (10 francs) par semaine. On commença à appliquer, à cette époque, la législation sur le travail des enfants dans les manufactures.

Dans la même année, on publia l'analyse des avis de 102 chambres de commerce allemandes et de 200 sociétés industrielles et commerciales. Ce fut tout une enquête sur les traités de commerce que l'Allemagne pourrait contracter. Le document le plus important à nos yeux est le résumé des vœux des chambres de commerce contenu dans l'extrait suivant: « Le commerce allemand tient moins à la protection que pourrait leur accorder une surélévation des taxes douanières qu'à la réduction des droits étrangers au niveau du tarif allemand. Les efforts des chambres de commerce tendent avant tout à obtenir cette réduction; elles demandent l'*égalité* des tarifs étrangers avec les droits allemands, et ce n'est que s'il n'est pas possible d'atteindre à l'égalité par voie de réduction, qu'elles insisteront sur la nécessité de relever les taxes allemandes au niveau des droits de l'étranger ».

En 1878, une enquête fut opérée par les soins de l'association des industriels du fer et de l'acier: hauts fourneaux, forges, fonderies et fabrication de machines. Elle constata un état de crise très intense: près de 37,000 ouvriers avaient été précédemment renvoyés; la baisse des salaires était d'environ 55 millions de francs; et l'on demandait le relèvement des droits d'entrée, que la loi de 1873 avait supprimés. La politique protectionniste ultérieure de M. de Bismarck ne manqua pas de donner satisfaction au vœu de la métallurgie allemande.

Dans la même année, on procéda à une vaste enquête sur la production, la fabrication et le commerce du tabac: il y eut des

commissions par États, par province et par districts. Le but de l'enquête était de choisir un nouveau mode d'imposition devant ménager le contribuable, tout en se montrant productif pour l'État. L'ancien monopole fut maintenu avec de très légères modifications.

En 1879, la diète commerciale se donna la mission de faire une enquête sur le travail dans les prisons. Les principaux États allemands furent représentés dans la commission. La discussion de la question fut très sérieusement dirigée et aboutit aux conclusions suivantes : « Les établissements pénitentiaires doivent éviter de se transformer en fabrique et d'employer un grand nombre de détenus au même genre de travail, de manière à ne pas jeter de grandes masses de produits sur le marché. Ils ne causent, en effet, de concurrence désastreuse que par la quantité. Il serait dès lors utile d'introduire dans les prisons des travaux aussi variés que possible et d'y faire fabriquer des objets destinés aux services publics. »

En 1887, le parlement allemand demanda une enquête sur les salaires et sur les conditions sociales des ouvrières de la confection (habillement, modes et lingerie). Dans cette enquête on traita les questions relatives au logement, à la nourriture, à la situation de famille, aux circonstances locales ou particulières qui influent sur la situation des ouvrières, et l'on rechercha si la prostitution est fréquente parmi elles, et si la cause peut en être attribuée à l'insuffisance des salaires. — Le résultat pratique de cette étude sociale fut naturellement à peu près négatif : elle produisit, sous le rapport statistique, quelques chiffres plus ou moins intéressants relativement à l'industrie de la confection dans les grandes villes de l'empire allemand.

Dans la même année, on procéda au très laborieux triage des réponses à la grande enquête « sur le travail du dimanche ». Elles étaient nombreuses et provenaient : — de 298 chambres de commerce ; de 424 associations industrielles ; de 554 corporations d'arts et métiers ; de 244 sociétés de secours mutuels ; de 139 syndicats de patrons et de 172 syndicats ouvriers. On comptait, en outre, 6,492 résumés locaux fournis par les autorités administratives, 39,269 réponses directes de chefs d'industrie, et 30,651 d'employés de commerce ou d'ouvriers. — On voit que le travail de cette enquête, ordonnée par le gouvernement sur la demande des chambres, est loin de pouvoir être considéré comme une quantité négligeable. — Il y avait là une question d'opinion à résoudre. Après le dépouillement, on constata, chez les patrons : 48 p. 100 contre l'interdiction du travail, et 52 en sa faveur ; mais ce dernier chiffre était atténué dans sa manifestation, en ce sens que 22 p. 100 seulement se prononçaient pour l'interdiction absolue, et 30 pour une interdiction très mitigée. Après cela, le gouvernement ne pouvait rester que dans le *statu quo*. D'ailleurs, en Allemagne, le travail du dimanche n'a jamais joui d'une liberté absolue.

En 1889-90, une enquête a été ouverte sur le travail des mines, après les grèves de Westphalie ; elle n'est pas encore terminée.

3° *Belgique*. — On connaît à peine trois enquêtes notables en Belgique : celle de 1835, sur les tarifs à appliquer aux produits de l'industrie cotonnière étrangère ; celle de 1840, sur la situation commerciale et industrielle en général, et sur le degré de protection à accorder à chaque industrie en particulier ; et celle de 1856, sur la revision des tarifs de douanes, établis à la suite des précédentes enquêtes, et qui laissaient à désirer sous tous les rapports.

4° *Italie*. — La première enquête à mentionner a été entreprise, de 1873 à 1875, par un comité extra-parlementaire où figuraient des partisans d'une liberté commerciale bien entendue, comme MM. Scialoja et Luzzatti. Elle portait sur la situation industrielle et sur la tarification à venir au sujet des traités de commerce, notamment, au sujet du renouvellement du traité avec la France. Malgré la sympathie que les membres du comité montraient en faveur d'une politique libérale, on les voyait très préoccupés de trouver les moyens d'équilibrer le budget par un notable accroissement des droits de douanes.

La situation particulière de la Sicile, sous le triple rapport administratif, économique et social, a donné lieu à un rapport que la commission d'enquête, composée de 3 sénateurs, 3 députés et 3 fonctionnaires, a adressé au gouvernement, fin septembre 1876. — C'est un des documents les plus complets qui existent sur ce pays.

Nous signalons, pour mémoire, l'enquête sur la réorganisation du monopole des tabacs en 1879. — Le désarroi des finances a rendu les Italiens très industrieux pour amener une plus-value dans le rendement de cet impôt.

5° *Suisse*. — En 1882, la Suisse manifesta ses sentiments économiques par une enquête fédérale sur la situation des industries cantonales, qui se regardaient comme sacrifiées par les traités de commerce. Le résultat obtenu, deux ans après, a été un accomode-

ment entre le protectionnisme et la liberté commerciale par l'adoption d'un seul tarif autonome pour les marchandises laissées en dehors des tarifs conventionnels.

Au commencement de 1884, le grand conseil donna au pouvoir exécutif la mission de rechercher, par voie d'enquête, les causes de la crise dont souffraient le commerce et l'industrie. Elle fut faite par une commission intercantonale, avec des sous-commissaires dans tous les cantons. On reçut les plaintes des industries en souffrance; on constata que beaucoup de métiers chômaient, que le bâtiment et la construction subissaient un temps d'arrêt, mais que la bijouterie et l'horlogerie continuaient à marcher sans trop d'embarras. « Savoir attendre » était encore le seul remède, toujours comme en France. Néanmoins, la commission aboutit à des conclusions pratiques, résumées dans la demande d'une subvention fédérale en faveur des écoles d'enseignement professionnel déjà existantes ou à fonder.

6° *États-Unis.* — La première enquête commerciale connue date de 1818. Elle fut provoquée par une crise financière. Le comité d'enquête du Sénat constata que la crise avait causé de ruineux sacrifices à la propriété foncière qui avait baissé de 15 p. 100 de sa valeur et, comme conséquence, des ventes forcées et des banqueroutes. Ce résultat fut corroboré par le rapport du comité de la Chambre, en 1819, qui conclut à l'intervention du pouvoir législatif pour réformer les statuts et l'administration de la Banque nationale : le travail avait cessé, les fabriques et les machines s'étaient immobilisées et le commerce en avait été réduit aux plus stricts besoins de la consommation.

De 1837 à 1839, mêmes causes, mais avec des résultats plus désastreux. On avait cherché à monopoliser la récolte des cotons, et organisé un agiotage considérable sur cet accaparement; mais une baisse subite sur les places de Liverpool et du Havre déjoua tous les calculs de la Banque des États-Unis qui était à la tête de cette spéculation. A la suite, une enquête fédérale eut lieu et, d'après les Rapports, il fut démontré qu'au point de vue commercial, il y avait à inscrire, au bilan de la crise qu'on venait de subir, 33,000 faillites et une perte de 440 millions de dollars! La gestion des finances de l'État fut alors retirée à la Banque nationale.

Nous mentionnons pour mémoire l'enquête de 1857, dont le rapport attribue la cause de la crise à la spéculation sur les chemins de fer et sur les terrains. L'état du commerce s'en ressentit cruellement, mais la perturbation fut heureusement de très courte durée.

Le *Census* de 1870 a donné les renseignements les plus intéressants sur l'état industriel des États-Unis. Nous croyons utile de mentionner ici, ne fût-ce que pour permettre à ceux qui s'intéressent à la situation économique de ce pays, d'établir un point de comparaison entre ce qui existait il y a vingt ans et ce qui existe aujourd'hui. En pénétrant dans les détails de cette enquête-recensement, on voit que la Pensylvanie était en tête de tous les autres États pour la fabrication annuelle de l'acier et du fer (188 millions de dollars), pour l'extraction minière (76 millions de dollars, dont 52 en charbon), pour l'huile de pétrole épurée (15 millions de dollars). — A New-York, toutes les industries se coudoient : c'est celle de la meunerie qui est la principale (16 millions de dollars par an) ; viennent ensuite la confection (49 millions de dollars), la raffinerie du sucre (43 millions de dollars). — Au Massachusetts, l'industrie de la laine et celle du coton sont des plus prospères, mais c'est la cordonnerie qui l'emporte ; — pour les étoffes de soie, comme pour les coffres et les valises, le New-Jersey dépasse tous les autres États. — Enfin, les cotonnades et les lainages forment au Connecticut, dans le Maine, le Rhode-Island et le New-Hampshire, la principale production manufacturière à laquelle s'ajoutent, la quincaillerie pour le Connecticut et le sciage de long pour le Maine. Dans l'Ohio, il y a une production très active pour les farines et le porc salé. Les salaisons florissent aussi dans le Missouri et dans l'Illinois, tandis que le goudron tient le premier rang dans la Caroline du Nord, la distillation du whisky dans le Kentucky, et le tabac dans la Virginie. Quant au Delaware, il a la suprématie pour la construction des navires en fer. — L'extraction des métaux précieux (26 millions et demi de dollars) provient presque exclusivement des États riverains du Pacifique. Pour l'extraction des cuivres, l'État du Michigan en fournit à lui seul les deux tiers; le reste se répartit entre d'autres États, le Vermont, le Tennessee, etc. — Depuis cette époque (1870), la production des industries sus-indiquées s'est considérablement accrue et d'ailleurs modifiée.

En 1885, une enquête sénatoriale eut lieu pour rechercher et établir les bases d'un *modus vivendi* entre le public et les compagnies de chemins de fer. Mais la question était complexe, délicate, difficile dans les conditions où elle se présentait, à cause de l'organisation fédérative du pays et de sa défiance de toute centralisation. Cependant

comme depuis longtemps l'intervention du gouvernement fédéral était jugée nécessaire à ce sujet, la commission se mit à étudier résolument sous quelle forme et dans quelles limites cette intervention devait se produire. Elle avait, d'ailleurs, pour exemple, l'existence des *Boards of railroad commissioners* dans plusieurs États qui exerçaient déjà certains droits de police et de surveillance vis-à-vis des chemins de fer. Il y avait donc lieu de marcher sur cette trace si l'on voulait aboutir, et de réglementer le régime d'entière liberté des chemins de fer au nom de l'intérêt public. — Deux ans après environ, en 1887, l'enquête sénatoriale donna un résultat pratique par le vote, au Congrès, de la loi connue sous le nom de *inter state commerce Act*, qui décidait en principe qu'il serait nommé, par le président et sur l'avis du Sénat, une commission de cinq membres ayant pour mission exclusive d'étudier et de surveiller la gestion des compagnies de chemins de fer. Cette commission, ou plutôt ce bureau fédéral de contrôle devait, en outre, publier un rapport annuel au département de l'intérieur pour être transmis au congrès. — Le dernier rapport, qui est le troisième depuis la création de la commission, a paru en décembre 1889. Ces rapports renferment des chiffres statistiques très intéressants sur l'exploitation, la concurrence et les tarifs, après enquêtes faites par la commission elle-même.

En 1886 (avril et mai), le Congrès institua une commission d'enquête pour l'examen des causes de grèves des ouvriers de chemins de fer dans le sud-ouest. Les troubles graves qui venaient d'éclater sur certaines parties du territoire avaient vivement préoccupé l'opinion publique. On semblait vouloir rendre les fameux Chevaliers du travail, *Knights of Labour*, responsables de ces désordres où le sang avait coulé : mais on dut reconnaître que c'étaient plutôt les Allemands qui devaient être considérés comme les vrais instigateurs. Cette enquête était une mesure d'instruction et de police. Une fois la répression obtenue, on ne crut pas devoir aller au delà et conclure, comme résultat pratique, à la suppression ou tout au moins au ralentissement de l'immigration allemande par voie de réglementation, ainsi que le demandaient certains organes du journalisme, en citant l'exemple des Chinois. On suppose, cependant, que cette préoccupation relative aux grèves et à leur rapport avec l'immigration étrangère pourra s'imposer, dans un avenir prochain, aux décisions du Congrès, comme suite à donner aux lois de 1882, 1884 et 1885.

J. Lacroix.

Bibliographie.

I. Généralités. — *Table des 4 premières séries du Journal des Économistes de* 1841 à 1888, en un volume in-8°; de 1841 à 1865 en périodes triennales, à partir de cette dernière date, à la fin du 4e volume des années 1868, 1871, 1874, 1877, 1880, 1883, 1886 et 1888. — Juglar, *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux États-Unis*, Paris, in-8°, 1889. — Annales du commerce extérieur, *Rapports de la commission permanente des valeurs*, Paris, in-8°, de 1826 à 1887. — Ministère du commerce, *Statistique de la France*, Paris, in-4°, en 3 séries, de 1835 à 1886. — *Résultats statistiques du dénombrement de 1886*, Paris, in-4°, 1888. — Ministère de l'intérieur, *Analyse des vœux des conseils généraux*, Paris, in-8°, Publication annuelle en exécution de l'arrêté du gouvernement du 2 vendémiaire an II.

II. Enquêtes douanières. — Ministère du commerce, *Enquêtes sur les prohibitions*, Paris, 3 volumes, in-4°, 1835. — Conseil supérieur du commerce, *Enquête sur le traité avec l'Angleterre*, Paris, 8 volumes, in-4°, 1860-62. — *Historique des traités de commerce de 1860*, Bruxelles, in-8°, 1861. — Ministère du commerce, *Enquête agricole de* 1866, Paris, 38 volumes in-4°, avec tables, en 4 séries, 1866-72. — Coq et Besnard, *Résumé analytique de l'enquête parlementaire sur le régime économique de la France en 1870*, Paris, 2 vol. in-8°, 1872. — Journal des Économistes, 1878, 1er et 4e volumes de la 4e série, Id. 1880-1881, 9e, 10e, 11e, 12e, et 14e volumes de la même série. — Journal officiel, *Rapport Malézieux sur le tarif général des douanes*, Année 1880, page 788. Id. (*Sénat*, Documents parlementaires), *Rapport Pouyer-Quertier*, Année 1881, pages 101 et 166. Id. (*Chambre* (Documents parlementaires), *Rapport général Méline sur les traités de commerce*, Année 1881, page 1227. Id. (*Sénat*, Documents parlementaires), *Rapport général Teisserenc de Bort*, id. id., Année 1882, page 217. — Journal officiel (*Chambre*, séance du 28 janvier 1890, nomination de la commission des douanes : Discours Méline et Léon Say. — Administration des douanes, *Tableau général du commerce de la France*. Paris, in-4°, publication annuelle sous ce titre depuis 1825.

III. Questions du travail. — *Rapport* à la Chambre des communes d'Angleterre, sur l'enquête faite par son ordre, concernant l'état de la législation relative aux ouvrières et aux machines, et pour constater les progrès de l'industrie en France et dans les autres pays du continent; publié par R.-B. Maiseau, traducteur de l'enquête. Paris, 1826, in-8°. — Moniteur universel, *Compte rendu des séances de la Commission du Luxembourg* (mars et avril 1848), *Rapport Louis Blanc*. Id. *Année* 1851; *Rapport de M. Lefevre-Duruflé*, séance du 18 décembre, sur l'*Enquête parlementaire industrielle*, etc., ordonnée par l'Assemblée nationale, le 25 mai 1848. — Ministère du commerce, *Enquête sur le travail professionnel* (Déposition, Rapports et Documents). Paris, 2 vol. in-4°, 1864-65. — Journal officiel, *Rapport Ducarre*, déposé le 2 août 1875, publié du 1er au 21 novembre, Annexe n° 3,179. — Le même Rapport publié en volume in-8°, Paris et Lyon, 1877. — Ministère de l'intérieur. *Enquête de la commission extraparlementaire des associations ouvrières*. Paris, 2 vol. in-4°, 1883. — Journal officiel, *Enquête parlementaire de* 1884, *Débats* du 25 janvier au 2 février; *Procès-verbaux* des séances de la commission, 1 vol. in-4° extrait de l'*Officiel*, février 1884. *Rapport Spuller*, annexe de la séance du 11 mars 1884, publié en décembre 1885 (Documents, page 1607). — *Rapport Clémenceau*, mêmes Documents, page 1667. — *Rapport de Lanessan*, Documents de décembre 1884. — Chambre de commerce de Nancy, *Extrait du procès-verbal de la séance du 18 juillet 1884* (Réponse au questionnaire). Nancy, in-4°, Pièce, 1884. — Ministère du commerce, *Enquête sur les modifications à apporter* aux lois du 9 septembre 1848 et du 19 mai 1874 sur le travail dans l'industrie. Paris, in-4°, 1885.

IV. Transport et navigation. — A. Picard, Les chemins de fer français. Paris, 6 vol. in-8, 1884-85. — *La lettre impériale, les chemins de fer et les grands travaux publics*, Paris, in-8°, 1861. — Chemins de fer (Enquêtes). [illegible] Paris, in-4°, 1861. — [illegible]

de l'Exploitation. Paris, in-4°, 1857. — *Rapport Michel Chevalier sur l'exploitation et la construction des chemins de fer*. Paris, in-8, 1863. — JOURNAL OFFICIEL (Sénat), *Rapport Dietz-Monnin sur le régime des chemins de fer*, du 26 au 29 juin 1874. — ID. (Sénat), *Rapport Georges sur les tarifs*, 18 et 20 janvier 1879. — ID. (Sénat), *Rapport Krantz sur le complément du réseau et les tarifs*, 11 juin 1879. — MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS, *Rapport Guillebot de Nerville sur les moyens de prévenir les accidents*. Paris, in-4°, 1880.

— DELAUNE. *Des eaux comme moyens de transport*. Paris, in-8°, 1880. — LÉON DE BEAUVAU (?). *Les travaux publics de la France*. Routes et ponts, rivières et canaux, etc. Paris, en cinq parties, in-fol. 1876-1883. — MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS, *Les ports maritimes de la France*. Paris, 6 vol. grand in-8, avec atlas, 1874-1884.

V. ENQUÊTES LOCALES. — CHAMBRE DE COMMERCE DE PARIS. *Statistique de l'industrie à Paris*, résultats de l'enquête de 1847-48. Paris, in-fol. 1851. — ID., *Statistique de l'industrie à Paris en 1860*, in-fol. 1864. — ID., *Enquête sur les conditions du travail en 1871-72*, département de la Seine. Paris, in-fol. 1875. — *Situation industrielle et commerciale de Paris, en 1871*. Rapport d'enquête faite par une fraction du conseil municipal. Paris, in-12, 1871.

VI. ENQUÊTES DIVERSES. — ALCOOL, *Rapport Claude* (des Vosges), annexe 42 de la séance du Sénat du 7 février, documents parlementaires du *Journal officiel* de 1887. — ALLUMETTES. JUSEAU (?). *Abolition du monopole*. Paris, in-8, 1877. — MINISTÈRE DES FINANCES, *Enquête législative de 1849 sur les boissons, Documents et rapports*. Paris, in-4°, 1851. — ID., *Enquête parlementaire sur le régime des boissons*. Paris, in-8, 1882. — BOULANGERIE et BOUCHERIE. *Enquête de 1866*. *Rapport de Behague*, 1869, tome II de la première série. — ENTREPÔTS, *Enquête du Ministère des travaux publics*. Paris, 2 vol. in-4°, 1831. — *Enquête sur les houilles*. Paris, in-8, 1831. — JOURNAL OFFICIEL. *Enquête houillère, ordonnée par l'Assemblée nationale*, *Rapport Ducarre*, janvier et août, 1873. — MONTS-DE-PIÉTÉ, Enquête du conseil d'État. Paris, in-4°, 1850. — OCTROIS. *Enquête de 1866*, *Rapports Fould et Magne* (?), 1866, tome III de la première série; *Rapport Yves Guyot*, Annexe 3,362 de la séance de la Chambre du 17 décembre, documents parlementaires du du *Journal officiel* de 1887. — MINISTÈRE DES FINANCES. *Compte rendu des travaux du service du phylloxera*. Paris, in-4°, 1887. — TABACS, *Enquête parlementaire*. Paris, in-4°, 1835 (?). — ID., *Rapport Hamille*, publié à l'*Officiel* de 1885, page 9,797.

VII. ENQUÊTES A L'ÉTRANGER. — H. RICHELOT, *l'Association douanière allemande, son histoire, ses résultats, son avenir*. Paris, in-8, 1859. — K. BECKER, directeur de l'Office impérial [illegible] de l'Empire allemand, traduction de A. [illegible]. Nancy, in-8, 1887. — RICHELOT. *Histoire de la réforme commerciale en Angleterre*. Paris, 2 vol. in-8, 1857. *Le traité français et la marine marchande britannique*. [illegible] *MM. S. [illegible] H. [illegible] et W. Gladstone*, extraits du recueil des *Débats parlementaires*, de Hansard. Bordeaux, 214e vol. in-8, 1872. — SHAW LEFEVRE. *Les progrès du commerce de l'Angleterre pendant la période décennale 1868-1877*. *Journal des Économistes*, 4e série, t. V, p. 361 (1879). — A. MONGREDIEN. *Free Trade and English commerce*. London, in-8, 1878. — PARLIAMENTARY PAPERS, *the Report of the Trade Depression commission* 1886, London, in-4°, 1887. — *the Report of the [illegible] Shipping commission*. London, in-4°, 1880. — MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Négociations commerciales entre la France et la Grande-Bretagne en 1881*. Paris, in-fol. 1882.

PARLEMENT BELGE, *Enquête industrielle et commerciale*. Bruxelles, 2 vol. in-fol. 18[illegible]. — *Statistique générale de la Belgique, exposé de la situation du Royaume, de 1861 à 1875*. Bruxelles, 2 vol. gr. in-8, 1885. — FRÉDÉRIX. *La Belgique industrielle et commerciale*. Bruxelles, in-8, 1881. — L. SACHS. *L'Italie et son développement économique depuis l'unification du Royaume jusqu'en 1884, d'après les Documents officiels*. Paris, in-8, 1885. — MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Négociations commerciales et traités avec l'Italie*. Paris, in-fol. 1888. — H. BOUTET (?) BARRES. *l'Avenir économique de la Suisse*. 2 vol. in-8, 1884. — TH. BARTH, *La vie économique de l'Amérique*. Berlin, in-8, 1887. — G. SUMNER. *Le protectionnisme aux États-Unis*. Paris, in-32, 1887. — *Le dixième recensement* (the Tenth census) *des États-Unis, 1880-82, exécuté en vertu d'actes du Congrès et publié par le département de l'intérieur*, Washington, 24 vol. in-4°, 1883-84. Le *compendium* de ce travail, en 2 vol. grand in-8, 1884, se trouve à la bibliothèque de la chambre de commerce de Paris.

IV. LES ENQUÊTES FINANCIÈRES ET MONÉTAIRES.

SOMMAIRE

1. Les enquêtes en Angleterre.

C'est en Angleterre que l'on a fait les premières enquêtes sur les questions de tous ordres ; et par conséquent sur les questions qui intéressent les finances, les monnaies, etc. Les premières ont eu lieu sur les banques et sur le régime qui leur convient le mieux. Nous signalerons, en première ligne, les enquêtes sur la Banque d'Angleterre et sur les banques d'émission. Au surplus, jamais dans les enquêtes on n'a séparé l'étude de ces deux catégories de banque; toutes les fois que l'on a discuté le renouvellement du privilège de la Banque d'Angleterre, on s'est occupé aussi des banques d'émission.

Une première enquête a été ouverte en 1797, lors de la suspension des payements en espèces; une autre en 1819, lorsqu'il s'est agi de reprendre l'usage de la monnaie métallique. Il est peu de documents qui puissent fournir plus de lumières sur le sujet important des banques en général que cette dernière enquête ; les questions étaient posées dans un ordre parfaitement logique, et les réponses faites par des hommes d'une grande expérience et d'une haute portée d'esprit, parmi lesquels il suffira de citer en première ligne deux économistes, David Ricardo et Thomas Tooke. Chacun d'eux a été interrogé dans plusieurs séances successives.

Dans l'intervalle, entre ces deux dates de 1797 et de 1819 se place le rapport du comité nommé en 1810 par la Chambre des communes pour rechercher les causes de la hausse du prix de l'or en lingots.

Le rapport présenté à cette occasion, le 8 juin 1810, est resté célèbre sous le nom de *Bullion Report*. Il est tellement important que nous croyons ne pas pouvoir nous dispenser d'en donner un aperçu.

La commission commence par constater que depuis 1806 il s'est produit une élévation extraordinaire du prix de l'or sur le

marché et un abaissement sensible du taux des changes avec le continent. Elle a pensé qu'il y avait intérêt à faire une enquête particulièrement sur les circonstances auxquelles se rattachaient ces deux faits et à entendre, de la bouche même des personnes versées dans la pratique et le détail des affaires commerciales, les explications qu'elles seraient à à même de donner sur un état de choses si anormal. Elle a donc appelé devant elle un grand nombre de commerçants recommandables par l'importance de leurs affaires et l'étendue de leurs relations. Elle est arrivée à des résultats qu'il nous paraît utile d'indiquer.

1° Dans un pays qui a adopté une monnaie non exportable dans les autres pays ou non convertible à volonté en numéraire exportable, une surabondance du médium de circulation produit une hausse générale du prix de toutes les marchandises, l'or y compris, et une dépréciation du taux des changes avec l'étranger.

2° Le métal est le vrai régulateur et de la valeur d'un médium de circulation locale et du taux des changes avec l'étranger; la liberté de convertir en métaux précieux le papier circulant, ainsi que la liberté d'exporter ces métaux, limitent la dépréciation du change.

Le pair du change entre deux pays est la somme de monnaie de l'un des deux pays qui, en valeur intrinsèque, est précisément égale à une somme de monnaie de l'autre pays, contenant précisément un poids égal d'or ou d'argent de la même pureté. Si un pays a adopté l'or comme sa principale mesure de valeur et un autre pays l'argent, on ne peut évaluer le pair entre ces deux pays, pour une certaine période, sans tenir compte de la valeur relative de l'or et de l'argent pendant cette même période. Mais la valeur relative de ces deux métaux précieux est sujette à des variations; il s'ensuit que le pair du change entre deux pays de ce genre ne peut pas être rigoureusement déterminé, car il varie entre certaines limites.

Si le prix des traites d'un pays baisse jusqu'à procurer un bénéfice sur l'achat et l'exportation des denrées de ce pays, il se produit une exportation proportionnelle au montant des traites tirées, ce qui fait remonter le prix des traites. Le numéraire et les lingots forment une partie de la masse générale des articles exportés et importés. Le change réel avec le continent au désavantage de l'Angleterre n'a pu à aucune époque dépasser sensiblement la limite déterminée par le prix de transport des espèces.

Le change entre deux pays est à son pair *réel* lorsqu'une lettre de change, achetée dans l'un de ces pays moyennant une certaine somme de monnaie de ce pays permettant d'acheter une certaine quantité d'or ou d'argent, se vend dans l'autre pays pour une somme de monnaie de celui-ci convertible sur son marché en une *égale* quantité d'or ou d'argent de la même finesse. Le change réel est *en faveur* d'un pays faisant des transactions monétaires avec un autre, lorsqu'une quantité donnée d'or ou d'argent dans le premier pays est convertible en une somme de monnaie du second pays, convertible elle-même en une *plus grande* quantité d'or ou d'argent de la même finesse.

Une grande partie au moins de la dépréciation que les changes ont récemment éprouvée est le résultat non de l'état du commerce, mais d'un chargement survenu dans la valeur relative de notre agent de circulation.

3° La Banque, en exerçant son pouvoir discrétionnaire de fournir au marché un médium de circulation, a pensé qu'elle n'émettait pas trop de papier lorsqu'elle l'avançait aux commerçants en escomptant de bonnes valeurs payables à des époques déterminées et qu'elle n'avait à se préoccuper ni du prix des métaux précieux, ni du cours des changes. La commission ne peut pas hésiter à dire que ces opinions de la Banque doivent être considérées comme étant en partie la cause efficiente de la persistance de l'état de choses actuel.

4° Le système de circulation du pays doit être ramené, aussi rapidement que le permettront les précautions nécessaires, au principe fondamental des payements en espèces à la volonté du porteur du papier de la Banque. La suspension des payements en espèces ne peut être abrogée dans un délai plus court que deux ans à partir d'aujourd'hui. S'il se produisait jamais une occasion de recourir à une nouvelle mesure de suspension des payements en espèces, cette suspension ne pourrait à aucun degré être motivée par l'état des changes avec l'étranger, mais bien par un état de choses politique, produisant ou capable de produire bientôt une panique intérieure qui aurait pour effet de provoquer une demande d'espèces, pour les besoins privés, telle qu'aucun établissement de banque ne pût y suffire. C'est surtout au point de vue de la dépréciation extraordinaire des changes qui a eu lieu récemment et de l'élévation du prix de l'or qu'il est urgent de revenir au système ordinaire de la Banque. C'est le seul moyen de rétablir la confiance dans le médium de circulation du royaume.

On pourra, en attendant, commencer par une réduction partielle de la quantité de papier en circulation, et cette mesure préparatoire pourra produire d'heureux effets, étant donnée la mesure définitive. En outre, la Banque aurait intérêt à émettre des billets d'une valeur inférieure à 5 livres sterling, pendant quelque temps, à dater du moment où elle aura repris les payements en espèces. Il serait utile aussi, pour les banques autorisées d'Irlande et d'Écosse et pour toutes les banques provinciales, de n'être pas obligées de payer en espèces pendant un certain temps depuis la reprise des payements en espèces par la Banque d'Angleterre, mais de continuer, pendant une courte période, conformément à la pratique actuelle, à payer leurs propres billets avec les billets de la Banque d'Angleterre.

L'enquête de 1832 sur la Banque d'Angleterre et sur l'ensemble du système sur lequel étaient établies les banques d'émission en Angleterre et dans le pays de Galles, n'a pas été moins remarquable; elle a était faite par un comité que présidait lord Althorp, et dans lequel figuraient sir Robert Peel, lord John Russell, sir Henry Parnell, MM. Baring, Poulett Thomson, ainsi que d'autres hommes compétents. M. Jones Lloyd (plus tard lord Overston), appelé devant le comité, y a fait des réponses pleines de sens, et l'on a surtout remarqué son insistance sur la nécessité d'une publicité fréquente et régulière des opérations d'une banque de circulation, comme moyen essentiel de crédit, et ses réclamations contre les lois sur l'usure et la limitation du taux de l'intérêt.

D'autres comités ont encore été chargés d'informer sur ce sujet compliqué en 1836, 1838 et 1840.

Une enquête eut lieu en 1841 pour rechercher les causes d'une crise très intense qui dès 1835 avait paralysé les entreprises industrielles ainsi que les spéculations commerciales, et privé de travail un grand nombre d'ouvriers à Paisley, à Birmingham et dans d'autres localités manufacturières. L'enquête établit que cette crise était imputable en grande partie à des émissions de papier-monnaie non garanties par une réserve métallique proportionnée, qui avaient été faites par les banques à fonds réunis autorisées depuis 1826. De 6 qu'elles étaient à la fin de l'année de l'autorisation, ces banques, en 1826, étaient arrivées au nombre de 280 et la valeur nominale des billets qu'elles avaient mis en circulation dépassait 4 millions de livres sterling. D'autre part, l'enquête fit constater que le marché était encombré d'effets de commerce, de chèques et d'autres succédanés du numéraire.

L'enquête de 1841 ne se borna pas du reste à reconnaître nettement les causes de la longue crise qui avait commencé en 1835; elle aboutit à des moyens d'empêcher le retour de crises de ce genre. Ce fut, en effet, grâce aux indications recueillies au cours de cette enquête que sir Robert Peel put entreprendre et mener à bien la réforme des banques d'émission: que, de 1844 à 1845, il présenta au parlement et fit passer les lois qui portent son nom : l'une d'elles réglant l'administration et les opérations de la Banque d'Angleterre ainsi que celles des banques provinciales, l'autre relative aux banques d'Écosse et d'Irlande. On sait que le principal objet de ces lois a été de subordonner les émissions à la réserve métallique, de diviser la Banque d'Angleterre en deux sections bien distinctes, une banque d'émission et une banque commerciale; d'obliger les banquiers à publier un bulletin hebdomadaire de l'état de leur réserve, de leurs émissions et de leurs comptes courants, et enfin de donner au gouvernement le droit d'intervenir, dans les cas de crise et de panique, pour autoriser les administrations de la Banque d'Angleterre à dépasser les limites d'émission fixées par la loi: notification qui tranquillise les esprits, donne au public confiance dans le remboursement des billets et permet à la Banque d'abaisser le taux de son escompte sans avoir à se servir des pouvoirs octroyés par la lettre du gouvernement. Cette loi de 1844 est due à l'enquête de 1841.

Une enquête eut lieu en 1848 sur la crise de 1847 et aboutit précisément à l'application du moyen que Robert Peel avait fait passer dans la loi : l'envoi d'une lettre du gouvernement à la Banque d'Angleterre pour l'autoriser à augmenter ses émissions. Cette enquête est particulièrement intéressante en ce que la crise à laquelle elle s'applique avait été provoquée par un ensemble de circonstances dans lesquelles nous reconnaissons les causes les plus générales, les causes typiques, pour ainsi dire, de la production des crises économiques. Ces circonstances ont été indiquées par M. Morris, gouverneur de la Banque d'Angleterre, s'expliquant à ce sujet devant le comité d'enquête de la Chambre des lords, dans la séance du 7 février 1848.

M. Morris signale l'exportation de 7,500,000 livres sterling provenant d'autres sources, le tout destiné à payer une importation de denrées alimentaires sans précédent; le retrait d'une somme égale de billets et, d'autre part, l'emploi qui venait d'être fait de

10 millions de livres sterling dans des constructions de chemins de fer qui ne rapportaient pas immédiatement. Telles sont, d'après les dépositions de M. Morris, les causes de la crise qui avait eu lieu au mois d'avril. Le même déposant assigne une autre cause à la panique d'octobre : d'immenses faillites qui se produisirent successivement dans le commerce des grains, la ruine d'un grand courtier d'escompte (*bill-broker*), la faillite de plusieurs banques à Liverpool, Newcastle, etc., la cause de ces divers désastres étant que le prix du blé était brusquement descendu de 150 francs à 75 francs le *quarter* à la nouvelle d'envois considérables d'Europe et d'Amérique et des promesses d'une récolte précoce et abondante.

« A ces désastres succédèrent une alarme générale, des demandes de remboursements adressées aux banques, la prostration complète du crédit. Les banquiers de Londres et les courtiers d'escompte n'étaient plus en mesure d'accorder à leurs clients les facilités ordinaires et tout le monde était obligé de recourir à la Banque d'Angleterre. Des quantités énormes de billets de banque étaient immobilisées par le public...

« La réserve de la Banque était tombée aussi bas que possible. Il n'y avait dans les caves que 40 millions de francs en billets et environ 11 millions de francs en numéraire. On accourait de tous côtés pour demander des billets à la Banque. On ne se préoccupait pas de savoir si elle en avait ou non; on croyait qu'elle était forcée d'en donner; on ne réfléchissait pas que ses opérations d'escompte sont limitées comme celles de toute autre banque commerciale et qu'elles dépendent de l'importance de la réserve. »

Il nous reste, pour terminer ce qui concerne notre sujet, à analyser une vaste enquête parlementaire anglaise : celle de 1886 et 1887, sur les causes des récents changements qui s'étaient produits dans la valeur des métaux précieux.

Cette enquête avait été demandée par la commission royale instituée le 29 août 1885, et chargée elle-même de procéder à une enquête sur la crise industrielle et commerciale, ainsi que par un grand nombre de membres de la Chambre des communes. Le gouvernement se rendit à cette invitation et la Trésorerie formula le programme de l'enquête nouvelle.

Nous en donnons le résumé :

1° De faire une enquête sur les causes des changements récemment survenus dans la valeur relative des métaux précieux, et spécialement de rechercher si ces changements sont dus : *a*) à la dépréciation de l'argent; *b*) à l'augmentation de la valeur de l'or; *c*) à ces deux causes;

2° Si la commission trouve que les changements sont dus à la dépréciation de l'argent, elle recherchera si cette dépréciation provient de l'augmentation de l'offre ou de la diminution de la demande, ou de ces deux causes; et elle s'efforcera de découvrir dans quelle proportion elles ont agi;

3° Si les changements proviennent de l'augmentation de la valeur de l'or, elle recherchera si cette augmentation a été causée par la diminution de l'offre ou par l'augmentation de la demande ou par ces deux causes; et elle s'efforcera de découvrir dans quelle proportion ces deux causes ont agi;

4° Elle recherchera ensuite quelle a été l'influence des changements de valeur des métaux précieux :

D'une part, sur les remises du gouvernement indien;

D'autre part, sur le commerce et sur l'industrie du Royaume-Uni;

5° Indiquer au besoin les remèdes aux troubles résultant de ces changements.

La commission se composait de MM. A.-J. Balfour, secrétaire pour l'Écosse, de cinq membres du parlement, de D.-M. Barbour, secrétaire du département financier et commercial du gouvernement de l'Inde; J.-W. Birch, directeur de la Banque d'Angleterre, sir Thomas Farrer, du *Board of Trade*; W. Fremantle, sous-directeur de la Monnaie, et J.-R. Bullen Smith, membre du Conseil de l'Inde.

En 1887, elle publia un volume contenant les dépositions recueillies du 19 novembre 1886 au 23 mai 1887. Ce volume débute par une note, sous forme de « Rapport à la reine », dans laquelle se trouvent les renseignements suivants :

« La commission s'est réunie vingt-quatre fois et elle a entendu une vingtaine de témoins. Nous avons commencé nos recherches en recueillant tous les renseignements sur la production et la demande des métaux précieux; nous avons ensuite examiné ces statistiques afin d'en tirer les conclusions nécessaires.

« Les témoignages que nous avons recueillis peuvent se subdiviser comme il suit :

« 1° La situation du gouvernement et des populations de l'Inde; 2° l'intérêt des négociants en relation avec l'Inde, la Chine et autres pays consommant l'argent-métal; 3° l'effet produit en général sur le commerce et l'industrie du Royaume-Uni; 4° les remèdes qui ont été proposés. La plupart des témoignages recueillis ne présentent qu'un seul aspect de la question. Nous en [illegible]

cerons d'obtenir des témoignages contradictoires. »

En 1888, parurent successivement le 2e et le 3e volume des dépositions.

Parmi celles contenues dans le deuxième volume, nous signalerons les suivantes :

M. Williamson, qui a longtemps fait des affaires avec des pays employant l'argent dans leurs transactions, estime que l'extension de l'étalon d'or a eu une influence funeste sur le commerce, en ce qu'elle a abaissé les prix et entravé les échanges. Il demande le retour au bimétallisme.

M. Robertson croit qu'il existe un rapport direct entre la quantité de numéraire et le prix des choses en général.

On ne peut, à son avis, diminuer la quantité de numéraire sans diminuer proportionnellement les prix. Le meilleur moyen de maintenir les prix serait d'émettre un papier-monnaie non convertible.

M. Cumber, banquier, pense que le renchérissement de l'or est à l'avantage de l'Angleterre, pays créancier, qui reçoit en marchandises l'intérêt de ses capitaux prêtés aux nations étrangères. De même, l'Inde bénéficie de la dépréciation de l'argent. M. Cumber blâmerait toute mesure à tendance bimétalliste, de la part de l'Angleterre, mais il verrait avec plaisir la France ou les États-Unis adopter un rapport fixe entre la valeur de l'or et celle de l'argent.

M. Bertram Curie, président du comité des finances du conseil de l'Inde, n'estime pas qu'on doive modifier législativement le système monétaire anglais. La baisse des prix n'est pas causée par une disette d'or, mais par l'augmentation des instruments de crédit, chèques, bons de poste, etc. M. Curie considère que la prospérité financière de l'Angleterre est due à l'étalon d'or; il croit que l'existence de cet étalon est la raison qui a déterminé le transfert à Londres des grands établissements financiers d'Europe.

M. Raphaël, banquier, tout en pensant que la suprématie financière et commerciale de l'Angleterre tient à la sécurité dont jouit ce pays, estime que si l'on autorisait la Monnaie d'Angleterre à monnayer l'argent, si, en outre, l'Angleterre s'entendait avec les États-Unis, la France et l'Allemagne pour une circulation de monnaie d'argent, dans laquelle le rapport de valeur serait de 15 1/2 à 1, la production de l'argent augmenterait et les prix s'élèveraient au détriment de la classe ouvrière. Actuellement, l'Angleterre, recevant en or l'intérêt des capitaux placés à l'étranger, achète de l'argent à prix réduit et paye avec ce métal les denrées alimentaires que lui envoient l'Inde, la Chine et les autres pays à circulation d'argent.

D'après M. Dunning Macleod, la baisse des prix est due à la diminution de la spéculation.

M. Wolloston Blake estime qu'on a considérablement exagéré le renchérissement de l'or. Depuis un tiers de siècle, on a produit plus d'or qu'on n'en avait produit de 1492 à 1850.

M. William Fowler nie qu'il y ait disette d'or. Jamais le numéraire n'a été à meilleur marché dans le monde. M. Fowler donne, à l'appui de ces assertions, des tableaux très intéressants. M. Fowler n'est pas bimétalliste. Un rapport qui serait établi par convention ne serait pas maintenu.

M. Hermann Schmidt, courtier, considère le bimétallisme comme le seul remède à la dépréciation de l'argent et aux variations du change.

On ne trouve pas, dans le 3e volume publié par la commission, les conclusions que l'on pouvait espérer y rencontrer. Les commissaires, à la vérité, sont d'accord pour reconnaître que plusieurs causes se sont combinées pour produire le phénomène qu'ils ont étudié; mais, en ce qui concerne la part qui revient à ces diverses causes, leurs opinions sont tellement divergentes qu'ils les ont exprimées dans deux documents séparés et contradictoires. Par suite, il ne nous paraît pas qu'il y ait lieu d'insister.

2. Les enquêtes en France.

Les enquêtes d'ordre financier ou monétaire en France ont été fort peu nombreuses et peu intéressantes avant 1860. Nous n'avons rien d'important à signaler avant une enquête parlementaire qui eut lieu en 1864, et qui est relative au taux de l'intérêt.

En 1863, M. Rouher, ministre d'État, avait annoncé au Corps législatif, pendant la discussion de l'adresse, que le gouvernement avait jugé utile de faire précéder d'une enquête la solution des diverses questions se rattachant à la revision de la législation sur le taux de l'intérêt de l'argent, questions déjà pendantes devant le conseil d'État. Peu de temps après, par un arrêté en date du 27 juin 1864, M. Rouland, ministre présidant le conseil d'État, instituait, sous la présidence de M. de Parieu, vice président du conseil d'État, une commission chargée de procéder à une « enquête sur les modifications à introduire dans la loi du 3 septembre 1807 sur le taux de l'intérêt de l'argent ». Cette commission fut prise dans le conseil d'État.

Le président prépara un questionnaire

portant sur tous les points à élucider et divisé en trois parties principales : 1° Questions générales ; 2° Questions se rattachant à l'intérêt en matière commerciale ; 3° Questions concernant l'intérêt en matière civile.

Ce questionnaire fut adressé au ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, qui le fit parvenir aux chambres de commerce en les invitant, soit à répondre par écrit, soit à faire connaître si elles désiraient se faire représenter à la commission par des délégués.

Le vice-président du conseil d'État, président de la commission, communiqua le questionnaire au ministre de la justice et des cultes, en le priant de vouloir bien désigner dix ou douze magistrats pris dans les centres qui accusaient le plus grand développement de l'usure.

La commission commença l'enquête le 26 juillet 1864. Depuis cette époque jusqu'au 7 décembre, elle consacra dix-huit séances à l'audition des témoins. Quelques personnes envoyèrent des réponses écrites. Le vice-président du conseil d'État mit sous les yeux de la commission : des avis de conseils généraux, des délibérations de chambres de commerce, des délibérations de chambres de notaires, une délibération de la chambre syndicale du commerce d'exportation siégeant à Paris, des renseignements sur les diverses législations étrangères transmis par le ministre des affaires étrangères, des tableaux statistiques, transmis par le ministre de la justice et indiquant, par ressort et par département, les condamnations pour usure prononcées dans la période comprise de 1853 à 1864; un relevé des droits d'inscription perçus dans les bureaux d'hypothèques de 1825 à 1863, transmis par le directeur général de l'enregistrement, avec l'approbation du ministre des finances; enfin, un certain nombre de notes, livres et brochures adressés par des particuliers.

Les travaux de la commission sont intéressants ; parmi les documents rassemblés, un certain nombre peuvent être d'une haute utilité pour l'étude de ces matières ; mais les conclusions manquent de netteté et nous dispensent d'insister davantage.

Après cette enquête de 1864, nous signalerons *l'enquête de 1870 sur la question monétaire*; puis nous retournerons en arrière et nous donnerons quelques détails sur la plus importante de ces enquêtes : celle de 1865.

Sur la proposition du ministre des finances *Rapport* présenté à l'empereur le 9 novembre 1869, par M. Magne, alors chargé du portefeuille des finances), l'empereur avait confié au conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie de l'examen des questions multiples et délicates qui se rattachent à l'unification monétaire, ou, pour mieux dire, à l'établissement d'une monnaie internationale. Le conseil supérieur consacra vingt-quatre séances à cette enquête. Trente-deux témoins furent entendus, et cinq dépositions écrites furent adressées au conseil supérieur.

Le conseil commença ses travaux particuliers le 3 mai 1870; les délibérations et votes furent terminés le 29 juillet de la même année.

Les avis exprimés au cours de cette enquête peuvent se ramener à trois solutions principales : 1° système du double étalon ayant pour base l'or et l'argent, avec rapport légal fixe entre ces deux métaux; 2° système de l'étalon unique d'or, à 9 dixièmes de fin, ayant pour base la pièce de cinq francs et ses multiples; 3° système de l'étalon unique d'or, ayant pour base le gramme d'or et ses multiples décimaux, avec des pièces à poids ronds métriques, sans indication de valeur fixe.

L'*enquête financière* la plus générale qui ait eu lieu en France est celle de 1865.

A propos de l'élévation du taux de l'intérêt qui s'était produite en France en même temps que dans le reste de l'Europe et qui s'était maintenue pendant plus de quinze mois, une pétition avait été adressée à l'empereur par trois cents négociants de Paris : une pétition analogue lui avait été envoyée de Lyon. La première de ces pétitions concluait à ce que le gouvernement instituât une commission d'enquête chargée de rechercher les moyens de remédier au mal. La Banque de France avait répondu par une pétition visant à une enquête très large, qui embrassât tous les faits économiques et toutes les questions financières à étudier.

Le 9 janvier 1865, le ministre des finances et le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, adressaient ensemble à l'empereur, au sujet de cette pétition, un rapport concluant à ce que ces demandes fussent accueillies. Le conseil supérieur de l'agriculture, du commerce et des travaux publics fut donc chargé de procéder à l'enquête sur les principes et les faits généraux qui régissent la circulation monétaire et fiduciaire. Le conseil commença le 7 février 1865 par la discussion du questionnaire et le règlement de l'ordre des travaux; il consacra ensuite vingt-huit séances, jusqu'au 30 juillet 1866, à l'audition de nombreux déposants.

Les dépositions faites soit verbalement,

soit par écrit, furent analysées par M. de Lavenay, conseiller d'État, commissaire général de l'enquête, dans un rapport au conseil, en date du 20 octobre 1866. Après avoir passé en revue méthodiquement les différentes questions traitées par les divers déposants, M. de Lavenay en réservait un certain nombre sur lesquelles il appelait spécialement l'attention du conseil. Celui-ci en effet les examina, le 21 novembre et le 5 décembre 1868, mais il en réserva quatre au sujet desquelles il crut utile d'entendre à nouveau les délégués de la Banque de France. Ces dépositions complémentaires eurent lieu le 19 décembre 1868. Le 26 décembre suivant, le conseil donna son avis sur ces quatre questions et clôtura cette enquête. Il avait entendu 77 dépositions orales de pétitionnaires, de représentants de grandes maisons de crédit et de banque, de sénateurs, de députés, d'anciens ministres, d'économistes, etc.

Des réponses écrites sur les divers points indiqués au questionnaire furent transmises par soixante-neuf chambres de commerce françaises et dix chambres de commerce étrangères, par la réunion des exportateurs de Paris, etc.

Parmi les dépositions qui furent recueillies au cours de cette enquête, nous avons à indiquer et même à analyser la *déposition de M. Rouland*, gouverneur de la Banque de France (séance du 5 décembre 1865).

La Banque de France, elle aussi, a demandé l'enquête. Cependant une enquête restreinte ne la satisferait pas. La Banque demande que l'enquête ne porte pas seulement sur l'examen de ses procédés et de ses doctrines, mais encore sur tous les éléments multiples qui peuvent expliquer les causes des oscillations du marché monétaire et, en même temps, de tous les troubles commerciaux et industriels.

On représente la Banque comme incapable de remplir ses devoirs, ou comme se refusant à les remplir, parce qu'elle serait dominée par la soif des dividendes élevés. Ces critiques sont-elles fondées? C'est là surtout ce qui touche le gouvernement de la Banque de France.

Les uns reprochent à la Banque de faire des avances sur titres, des avances sur lingots. Les autres lui reprochent de ne pas faire assez d'avances, de vouloir tuer ainsi la Bourse et la rente. Elle aurait tort d'immobiliser son capital au lieu de le garder en rente. Enfin on prétend que la Banque fabrique des crises monétaires, dans l'intérêt de ses dividendes, de ses actionnaires, sans souci du commerce et de l'industrie, ou du moins qu'elle est incapable de dominer et de diriger ces crises.

On conclut qu'il faut faire subir à la Banque des modifications profondes ou la faire disparaître.

La Banque est considérée comme une personne privée, libre de ses actions, comme un banquier ordinaire auquel on peut imputer toute la responsabilité de ses actes; on se trompe. On oublie que l'État a imposé des obligations à la Banque de France, lorsqu'il l'a fondée, développée et protégée, en l'an XI, en 1806, en 1840, en 1848, en 1857.

Lorsqu'il lui a confié la mission considérable d'émettre la monnaie fiduciaire et de fonder le crédit, il a exigé que la Banque escomptât des billets, reçût des dépôts, fît des avances sur les titres et sur les lingots et qu'elle n'agrandît pas sa sphère d'action, sans qu'il en fût référé aux pouvoirs publics.

Le public ne sait pas que « le fonctionnement actuel de la Banque, excepté pour ce qui concerne le taux de l'escompte depuis la loi de 1857 », est une chose presque toujours obligatoire pour elle.

La Banque est enserrée dans sa constitution même; elle obéit à des conditions qui lui sont prescrites, conditions très justes, en définitive, puisque l'État ne se dessaisit pas du droit d'émettre la monnaie fiduciaire et ne concède pas ce droit considérable à une compagnie sans les garanties les plus sérieuses et les plus entières.

Au sujet de l'organisation des banques en général et de la Banque de France en particulier, il y a plus d'une erreur à repousser. Prenons la question de l'organisation et des fonctions de la Banque.

Le conseil de la Banque de France, tel qu'il est constitué, ne peut subir l'influence de la haute banque : les intérêts particuliers se devineraient immédiatement.

En faisant des avances sur titres, la Banque se conforme aux statuts de 1808, convertis ensuite en décret impérial. Cette faculté, écrite dans les statuts de 1808, a été nettement étendue par plusieurs lois qui ont suivi. Mais ce n'est qu'une faculté. Il convient d'exercer cette faculté avec une certaine sagesse, parce que, s'il fallait brusquement, en cas de crise, rentrer dans les fonds avancés, on serait en quelque sorte obligé d'exécuter les déposants, de faire une véritable expropriation, de vendre, toujours avec une perte, les effets engagés, de ruiner les débiteurs, d'écraser le marché sous des titres dépréciés. Les avances ne s'élèvent pas aujourd'hui à plus de 70 ou de 75 millions.

En ce qui concerne les avances sur lingots, on a reproché à la Banque de favoriser les

cambistes, de leur permettre d'accumuler leurs lingots dans les caves de la Banque en échange de billets, d'attendre la hausse de l'or et de vendre alors à la Banque leur or à très haut prix. Les avances sur lingots sont permises par le statut de 1808. En permettant à ceux qui font le commerce de l'or d'apporter ce métal à la Banque, et en leur donnant des billets en échange, on encourage le commerce de l'or en France. D'autre part, ces billets, alors plus recherchés que l'or, peuvent circuler au grand profit des transactions. Lorsque l'or devient très cher, la Banque élève le droit, et à l'instant même il faut que le lingot sorte; la Banque le restitue à la circulation, on lui restitue ses billets. La Banque fait donc sortir les lingots, par l'élévation du droit, aussitôt qu'elle aperçoit des tendances de hausse et l'utilité de les restituer à la circulation monétaire. La Banque n'achète pas de l'or. Elle en amasse quand il vient au pair: elle prépare l'abondance pour les temps difficiles. L'or est revenu à la Banque lorsqu'il a été plus offert, moins demandé, et l'encaisse qui avait été un moment de 190 millions s'est élevé à 400 millions.

L'orateur aborde maintenant ce qui concerne le placement du capital de la Banque.

Avant la loi de 1857, pourquoi la Banque a-t-elle employé son capital en rentes? C'est que le comte Mollien, c'est que le gouvernement impérial avaient nettement posé le principe : employer ce capital comme garantie et non comme fonds de roulement, comme moyen d'affaires. Il est vrai qu'ils n'ont pas écrit cette obligation dans les lois et les statuts d'alors; mais c'était leur doctrine bien connue. Aussi l'empereur Napoléon Ier, en diverses circonstances, n'a-t-il pas hésité à provoquer l'immobilisation du capital de la Banque.

Est venue la loi de 1857. Les orateurs du gouvernement ont dit qu'il fallait un capital de garantie; on a imposé à la Banque l'achat de rentes pour une somme de 100 millions, représentant l'augmentation de son capital. On a confirmé ainsi l'obligation du placement de ce capital dans cette forme et pour ce but.

On n'est pas d'accord sur la nécessité de la mobilisation ou de l'augmentation du capital, ni sur la destination à lui donner. Il y a, dit-on, un emploi rationnel : la garantie. C'est le mode d'emploi consacré par le temps et le bon sens.

Tous les critiques croient qu'à l'aide de cette mesure on peut assurer un taux toujours inférieur à celui qui exprimerait le véritable prix du numéraire en France et en Europe. Mais comment pourrait-on fournir l'or au-dessous du taux vrai, en se bornant à déplacer un capital, sans augmenter d'un sou les ressources de la France, et par une sorte d'opération de trésorerie?

Loin de multiplier ses avances, d'augmenter ses ressources pour ce but qui est dangereux en raison de ce que la spéculation pourrait en abuser, la Banque aime mieux, avec l'obligation imposée par le gouvernement, se tourner vers le commerce et l'industrie. En 1863-64, elle a fait 6 milliards 400 millions d'escompte.

Quant au reproche d'avoir causé volontairement des crises, en haussant mal à propos l'escompte, la Banque de France, qui ne se mêle en quoi que ce soit de l'initiative des affaires, qui n'est mise en mouvement que par les opérations d'autrui, qui attend qu'on lui présente les effets, c'est-à-dire les opérations réalisées, ne fait que subir le contrecoup de tout ce grand mouvement commercial et industriel; elle est l'indicatrice de toutes les perturbations commerciales et monétaires; elle n'en est pas la cause.

Une crise monétaire peut se produire lorsqu'un pays, frappé considérablement dans sa production territoriale, est obligé à d'énormes sacrifices pour remplacer ce qu'il n'a plus, parce qu'il y a de grands besoins pour lesquels il faut de l'argent pour acheter dans un pays étranger ce dont on manque. Comme on ne peut tout payer avec ses propres marchandises, parce que l'échange ne se fait pas immédiatement ou en quantité suffisante, on est obligé de donner de l'or ou de l'argent comme équivalent de ce qu'on prend.

Quant aux crises commerciales, il y en a qui sont provoquées par un excès de production et de mouvement d'affaires.

Le prix de la matière première augmente, l'échange du produit fabriqué devient difficile; le prix de cet objet commence à baisser; on vend à perte ou on arrive au solde monétaire, car le commerçant, lorsqu'il souscrit un billet, « promet de payer en espèces ». Alors les demandes d'escompte augmentent. La Banque reconnaît que l'or vaut plus qu'elle ne le vend, et pour empêcher qu'avec ses billets l'Europe entière ne lui prenne tout son or, marchandise qu'elle vend au-dessous de son cours, elle hausse le taux de l'escompte, pour ne pas être amenée au cours forcé des billets. La Banque n'est que le thermomètre de ces faits auxquels elle est étrangère.

En abattant les barrières douanières, on a établi entre les nations une solidarité qui rendra les crises plus fréquentes. Les affaires se sont augmentées; on a plus besoin de l'or,

qui est, non seulement le signe de toutes les valeurs, mais en quelque sorte aussi le wagon qui les transporte. Quelle que soit l'augmentation de ce métal, l'augmentation des affaires est encore plus considérable.

Ce qui détermine les crises commerciales et monétaires, c'est la demande excessive du capital disponible. Du reste, le commerce et l'industrie ne sont pas seuls à absorber le capital; la Bourse en absorbe aussi. Il y a la dette publique, les chemins de fer, les obligations foncières, communales et départementales du Crédit foncier, les sociétés étrangères, anonymes, de crédits mobiliers, de banques, etc., les emprunts des États étrangers, sans compter les travaux commumunaux et départementaux. Il faut tenir compte aussi de l'augmentation de la dette des États-Unis.

En somme, les États qui empruntent, les villes qui construisent, les sociétés qui spéculent, la Bourse qui joue, l'industrie qui fabrique, l'agriculture qui produit, le commerce qui trafique, tout le monde enfin demande le capital.

C'est de ce drainage que résultent le haut prix de l'or, la nécessité d'élever le taux de l'escompte.

Toutes les grandes entreprises font sortir beaucoup d'argent de France; elles en rapportent aussi, cela est certain, mais ce résultat n'est pas immédiat, et les crises surviennent parce qu'on n'a pas le temps d'attendre que le retour se fasse des pays étrangers par suite du mouvement ordinaire des affaires. A un certain moment, l'équilibre est rompu et la souffrance éclate.

En outre il y a des pertes. La perte sèche pour le capital français exporté depuis une douzaine d'années est de 1 milliard cent soixante et onze millions environ, sur six milliards qui sont sortis en numéraire pour entreprises et emprunts du dehors.

Quelle a été la part des sociétés anonymes dans les crises commerciales et monétaires? Elles ont été le pivot d'un grand mouvement; elles ont permis de rassembler les capitaux nécessaires aux vastes opérations. Mais le principe de la non-responsabilité favorise l'esprit d'aventure et les entrainements.

La concurrence, la solidarité, les pertes, les événements, les fautes : voilà la cause des révolutions commerciales et monétaires. Voila ce qui fait que l'argent est cher.

Fallait-il, en 1864, nier le véritable prix de l'or? Fallait-il pousser l'Europe à s'approvisionner en France de cet or nécessaire à notre pays et qu'elle eût payé moins cher que chez elle?

En résumé, la Banque de France, chargée par l'État de l'émission fiduciaire et de l'escompte des effets de commerce, a toujours conservé, dans la fixation du taux de cet escompte, la préoccupation du devoir public à remplir.

Ses opérations, escompte, avances sur titres et lingots, dépôts, etc., c'est la loi qui les lui impose ou qui lui en donne la faculté, exprimant par là qu'elle désire que ces opérations ne soient pas repoussées. Le capital de la Banque est placé et considéré comme le fonds de garantie, parce que le gouvernement l'a jugé ainsi utile. Il y a plus de soixante ans que l'État, en confiant à la Banque l'émission de la monnaie fiduciaire et le soin du crédit, a signé avec elle un contrat dans lequel il a formulé les droits et les devoirs de la Banque. Celle-ci n'a failli à aucune de ses obligations.

Telle est, dans son ensemble, la déposition si importante de M. Rouland.

Si l'on veut se faire une idée générale de cette vaste enquête, de toutes les idées qui ont été émises par les divers déposants, et si le temps manque pour étudier à loisir les opinions émises par les uns et les autres, c'est au rapport de M. de Lavenay qu'il faudra recourir. C'est une analyse très systématique et fidèle d'un nombre considérable de documents. Nous la prenons pour guide dans ce qui suit.

Les premières questions adressées aux déposants furent relatives à la cause de la crise de 1863 à 1864. La première cause consisterait dans les énormes exportations de numéraire qui ont été occasionnées par la guerre d'Amérique, par la maladie des vers à soie, par l'achat de cotons et de soies brutes dans les régions de l'Orient qui ne restituent pas ou presque pas les métaux précieux qu'elles absorbent. La seconde cause se rattacherait aux faits économiques qui se sont succédé depuis 1852. D'abord, les épargnes accumulées ont largement alimenté la circulation, mais peu à peu les réserves se sont immobilisées, les profits se sont nivelés, le pays s'est vu réduit à la mesure de son épargne ordinaire et annuelle. Il est même venu un moment où l'épargne nationale s'est trouvée engagée pour des versements ultérieurs, et à ce moment la crise a éclaté.

Les crises se manifestant principalement par une hausse plus ou moins considérable du taux de l'intérêt, on a demandé quelles étaient en général les causes régulatrices de ce taux. Étant donné que la législation fixe le taux légal, tant en matière commerciale qu'en matière civile, il ne saurait être ques-

tion de l'offre et de la demande. On a, du reste, fait remarquer qu'il ne faudrait pas toujours conclure du taux de l'intérêt à la rareté ou à l'abondance des capitaux et du numéraire dans un pays; quelque considérable que soit l'offre, il peut arriver que l'essor des affaires et la productivité des capitaux développent plus rapidement la demande et élèvent le prix du loyer.

On a apprécié diversement l'influence des sociétés de crédit constituées sous la forme anonyme; mais, en général, on a approuvé l'anonymat.

La participation des capitaux français aux entreprises et aux emprunts étrangers et la cote de ces valeurs à la Bourse de Paris ont rencontré une très vive opposition de la part d'un certain nombre de déposants. Néanmoins la majorité a pensé que la cote de ces valeurs devait être affranchie de toute entrave.

En ce qui concerne le mouvement du numéraire, on reconnaît en général que les déplacements à l'intérieur sont trop considérables; quant aux déplacements à l'extérieur, ils sont subordonnés à la balance des payements à effectuer de nation à nation et commencent à se produire aussitôt que l'on a plus d'intérêt à payer les frais de transport que les frais du change.

Quel est le rôle de la monnaie fiduciaire, cette expression ne signifiant ici que la monnaie de papier? D'après la grande majorité des opinions émises, la monnaie métallique doit rester la base inébranlable de la circulation; il est bon cependant d'admettre une certaine quantité de monnaie fiduciaire, mais seulement comme auxiliaire de la monnaie métallique.

Le principal rôle des billets de Banque consisterait à favoriser l'escompte et à lui offrir un aliment que l'or lui-même lui ferait probablement payer plus cher. Enfin, la monnaie fiduciaire ne peut être acceptée qu'à la condition d'une solidité qui l'égale à la monnaie métallique elle-même. A quelles conditions cette solidité peut-elle être obtenue? Tout le monde convient unanimement qu'il fallait d'abord que la quantité de monnaie fiduciaire émise ne dépassât pas les besoins de la circulation. Mais quelle est la limite? Quel est le critérium? Le billet de Banque ne doit être émis que contre du papier de commerce représentant des opérations réelles et effectuées. Les billets de Banque doivent être constamment convertibles en or. Enfin, il n'existerait contre l'excès d'émission que deux sûretés complètes: ou la limitation légale de l'émission, comme en Angleterre, ou la réserve scrupuleuse d'un établissement privilégié qui, ayant toujours égard au cours du change, restreindrait son action dès les premiers symptômes d'amoindrissement dans l'approvisionnement métallique du pays.

On a discuté la question de l'unité ou de la pluralité des établissements autorisés à émettre la monnaie fiduciaire. Le système d'un grand établissement privilégié, surveillé par l'État, mais distinct et indépendant de l'État, a obtenu une immense majorité.

La seconde moitié du questionnaire était relative à l'organisation et au fonctionnement de la Banque de France.

L'organisation de la Banque de France a été l'objet d'une approbation presque unanime. On a généralement exprimé le vœu que tous les départements fussent pourvus d'une succursale.

On a posé ensuite la question du taux de l'escompte.

Certaines personnes considèrent l'élévation du taux de l'escompte dans certaines circonstances, non seulement comme une nécessité, mais comme un bienfait. D'autres considèrent que l'élévation de l'escompte ne peut se justifier de la part d'une banque privilégiée. Cinq déposants enfin ont proposé que la fixité d'un escompte à bon marché fût assurée au besoin par le cours forcé. Il s'est produit aussi une opinion mixte : celle-ci considère comme légitime l'élévation de l'escompte dans les moments de crise seulement. On a proposé un grand nombre de moyens pour obtenir un taux d'escompte à la fois modéré et prudent. On a pensé notamment à apporter certaines modifications dans le régime ou dans la pratique de la Banque de France.

Un assez grand nombre de vœux ont été émis, tendant à ce que l'élément commercial obtînt une plus large représentation dans la composition du conseil de régence.

La question qui a joué le plus grand rôle dans l'enquête, qui a le plus divisé les esprits, c'est celle relative à la quotité et à l'emploi du capital de la Banque

Deux opinions se sont produites.

D'après l'une d'elles : 1° ce capital est suffisant; 2° il convient de lui laisser le caractère exclusif de fonds de garantie et de maintenir son emploi en rentes sur l'État.

D'après l'autre, il faudrait que la Banque appliquât à ses affaires un capital considérable, lui appartenant en propre : elle pourrait réaliser ce vœu, soit en augmentant son capital actuel, soit en vendant, en temps opportun, les rentes qu'elle possède actuellement.

Après ces deux questions, celle qui a paru

le plus préoccuper les déposants, et particulièrement les chambres de commerce, a été celle des prêts sur titres. Quelques déposants très autorisés se sont montrés très favorables à cette nature d'opération. Cependant le sentiment du commerce s'est généralement manifesté en sens contraire. On a critiqué notamment les avances sur titres effectuées au moyen de l'émission.

Un assez grand nombre de déposants a pensé que la Banque de France devrait avoir constamment un certain approvisionnement de papier sur les pays étrangers, sur ceux, bien entendu, qui payent en numéraire, et a demandé qu'il fût créé, à la Banque, un portefeuille étranger. La Banque croit que cette création serait non seulement inutile, mais nuisible, qu'elle arrêterait l'introduction de l'or étranger ou provoquerait, suivant les circonstances, l'exportation de l'or français. La Banque a rappelé que les principes de l'économie politique ne permettent ni aux États ni aux établissements privés ces grands approvisionnements qui, sous prétexte de prévenir les disettes, les aggravent en décourageant le commerce et en substituant l'offre toujours restreinte du monopole à l'action illimitée de la concurrence.

On a appelé l'attention du conseil supérieur sur trois moyens qui sont : le réescompte du portefeuille, l'émission d'obligations portant intérêt, enfin un intérêt payé pour les dépôts en compte courant. La Banque de France, d'accord avec les autres déposants, a repoussé ces trois moyens.

Beaucoup de déposants ont avancé que la Banque de France devrait faire dans ses opérations une part plus large au commerce des métaux précieux. Un déposant a demandé la fusion de la Banque et de la Monnaie. La Banque de France n'admet pas l'utilité des achats d'or, même bien faits. Quand elle a besoin d'or, elle ne peut en acheter en France, car le commerce français en a besoin. En achètera-t-elle à l'étranger ? Alors, si le change est défavorable à la France, ou même s'il est au pair, elle provoquera la sortie d'une quantité d'or égale à celle importée. Si le change est favorable à la France, l'opération sera inutile; bien plus, elle sera préjudiciable si on la solde avec du papier sur le pays où on aura acheté cet or; car, en raréfiant le papier sur ce pays, elle aura raréfié le change au profit de ce même pays.

Quelques personnes, en vertu du principe d'après lequel une banque d'émission ne doit faire que l'escompte, ont critiqué non seulement les prêts sur titres, mais toute espèce de crédit direct sans exception, même à l'État, du moins dans le cours habituel des choses.

On a insisté, dans l'intérêt de l'encaisse, pour que la Banque s'attachât à repousser tout papier qui n'aurait pas pour cause une opération commerciale directe, tout papier de circulation qui n'aurait pour but que de masquer un emprunt direct.

Le questionnaire avait signalé deux moyens de défendre l'encaisse : diminuer les escomptes en refusant une partie des demandes; réduire les échéances ou graduer le taux de l'escompte proportionnellement à la *longueur* du papier présenté. Ces deux moyens ont été unanimement rejetés.

L'influence des petites coupures sur l'encaisse a dû être mise en question. Tout le monde a admis que la substitution générale de l'or à l'argent enlevait à cette question beaucoup de son intérêt.

Le questionnaire avait demandé s'il convenait de déterminer une certaine proportion qui devrait être maintenue, sinon législativement, du moins par une pratique prudente, entre le niveau de l'enquête et le montant de l'émission. Le vœu général paraît devoir être l'émission appuyée par un fort encaisse, de sorte que le billet soit toujours convertible et, par conséquent, infaillible.

Tels sont les vœux relatifs à la protection de l'encaisse.

Une question a soulevé une vive controverse : celle de la solidarité des diverses banques d'émission sous le rapport de leurs encaisses.

Un conseil plusieurs fois donné au gouvernement, dans le cours de l'enquête, a été celui d'agrandir le marché de l'escompte et de provoquer la réduction du taux de l'intérêt en favorisant la création d'établissements formés en vue de grouper les capitaux privés et de les utiliser par l'escompte.

On a conseillé à la Banque de France de se prémunir contre les écarts trop considérables du taux de l'escompte, en n'abaissant pas trop l'intérêt dans les temps où l'argent est abondant.

Les propositions indiquées en dernier lieu, dans le rapport de M. de Lavenay, ne sont pas directement relatives à la question du taux de l'escompte : elles tendent ou à faire pénétrer le crédit plus profondément dans les petites localités, ou à donner au commerce des facilités de diverses natures. Ces propositions peuvent se résumer par les mots : comptoirs intéressés ou agences, escompte dans les succursales, remboursement des billets dans les succursales, virements et mouvements de fonds dans les

succursales, acceptation de papier appuyé sur connaissements.

Un certain nombre de déposants a demandé que la Banque de France se contentât de deux signatures. Cette proposition a été généralement combattue.

Un certain nombre de déposants a insisté pour que la Banque délivrât gratuitement, aux titulaires de ses comptes courants des mandats, soit de Paris sur les succursales, soit des succursales sur Paris, soit des succursales les unes sur les autres. Il a été répondu que transporter des fonds d'une place sur une autre ne rentrait ni dans la mission spéciale, ni dans le privilège de la Banque.

Enfin, en dehors de l'enquête, un vœu a été adressé au ministre d'État et, en vertu de ses ordres, il a été transmis au gouvernement de la Banque de France. On demandait que cette banque, dans l'intérêt du commerce d'exportation avec la Chine et le Japon, admît à l'escompte, avec échéance de plus de quatre-vingt-dix jours, des traites dites d'exportation. Le conseil de la Banque a exprimé, à l'unanimité, l'avis que la proposition dont il s'agit ne pouvait pas être accueillie.

Le rapporteur, pour conclure, cherche à grouper les questions sur lesquelles le conseil supérieur pouvait faire porter ses délibérations.

D'abord, examiner les causes, les caractères, les conséquences des crises monétaires et dégager les enseignements qui résulteraient de cet examen pour le commerce, pour l'industrie, pour le public et pour l'administration elle-même.

Rechercher, en second lieu, quelle est la nature et quel est le rôle de la monnaie fiduciaire, dans quelles limites et sous quelles conditions elle peut être admise à concourir dans la circulation avec la véritable monnaie, c'est-à-dire avec les métaux précieux.

Examiner ensuite si c'est avec raison que le droit d'émettre le billet au porteur et à vue a été exclusivement réservé, par notre législation, à la Banque de France.

Discuter enfin les questions qui concernent spécialement la constitution et le fonctionnement de ce grand établissement, et notamment le taux de son escompte.

Ces diverses questions ont été discutées dans les séances du 21 novembre, du 5 décembre, du 19 décembre et du 26 décembre 1868.

3. Les enquêtes en Italie.

En Italie, nous avons à signaler l'enquête de 1867 sur le cours forcé des billets de banque. On trouve de nombreux et curieux détails dans le rapport de la commission parlementaire de la Chambre des députés. Ce rapport est divisé en cinq parties : 1° état des établissements de crédit en Italie ; 2° état général de la circulation fiduciaire, 3° relations que les établissements de crédit et d'émission ont entre eux, avec le gouvernement et avec les administrations publiques ; 4° faits et opinions concernant le cours forcé des billets de banque ; 5° conclusion de la commission d'enquête.

Il y a lieu de remarquer dans la deuxième partie deux chapitres pleins de détails curieux : l'un sur les émissions de billets, non autorisées, faites par diverses banques, l'autre sur les falsifications des billets de banque.

Dans la seconde moitié de la troisième partie, les personnes qui s'occupent de l'historique des banques trouveront des indications intéressantes sur les opérations de la Banque nationale italienne, sur son concours aux emprunts publics, sur l'unification monétaire effectuée en vertu de la loi du 24 août 1862, sur les quantités d'or et d'argent achetées et sur les quantités de monnaies d'or et d'argent frappées de 1863 à 1868 ; sur les quantités de monnaies de bronze frappées en vertu des décrets de 1866 et de 1867.

Dans la quatrième partie, nous indiquerons les subdivisions suivantes : faits et opinions sur l'origine du cours forcé ; effets du cours forcé sur les contrats, sur les produits et sur les services, sur les salaires, sur l'agriculture, l'industrie, le commerce, le mouvement des capitaux, le crédit, etc. ; effets spéciaux sur l'industrie ; circulation monétaire dans le royaume ; mouvement de la rente italienne revenant de l'étranger depuis le cours forcé ; tableau des payements de rente à l'intérieur et à l'étranger, pour 1865, 1866 et 1867 ; causes de l'exportation du numéraire ; causes qui diminuent en Italie le déséquilibre monétaire (*lo sbilancio monetario*), mouvement métallique entre l'Italie et l'étranger, possibilité et conditions de la circulation fiduciaire lorsque le cours forcé sera aboli ; influence actuelle du cours forcé sur le commerce, les épargnes et le crédit ; opinions recueillies sur l'état du crédit en général. Cette quatrième partie se termine par les opinions recueillies sur la possibilité et sur les moyens de la cessation du cours forcé. Toutes les opinions, quelque divergentes qu'elles soient, concordent en ce qui concerne la nécessité de supprimer le cours forcé le plus tôt possible et sur la condition essentielle qui, est le rétablissement (*riassetto*) progressif des finances de l'État.

Dans la cinquième, le rapporteur conclut, au nom de la commission, que le cours forcé n'était nécessaire, en mai 1866, ni au point de vue économique, ni au point de vue financier-administratif, ni au point de vue politique.

Après avoir entendu la lecture de ce rapport de M. Lampertico, la commission invitait le gouvernement à présenter une loi qui, s'appuyant sur les principes de la pluralité et de la liberté des banques, fixât les règles d'après lesquelles des banques de crédit et de circulation pourraient se créer et fonctionner en Italie; elle l'invitait, en outre, à présenter, dès 1869, un projet de loi pour assurer la convertibilité des billets de banque en valeur métallique.

Bibliographie.

Enquêtes de cet ordre en Angleterre. — A select... of the most important Parliamentary Papers from 1714 to 1803. — Reports of commissioners on public accounts, 1780 to 1787. — Finance accounts, 1786 to 1791. — Finance accounts, 1804 to 1814. — Reports, evidences and Papers printed by order of the House of Commons from 1816 to 1853, 186 volumes chez Bigg and Sons, à Londres.

Enquêtes financières anglaises. — Coullet et Juglar. Extraits des enquêtes parlementaires anglaises sur les questions de banque, 1810 à 1858. Paris, Guillaumin et Furne 1865, 8 vol. in-8.

Gold and silver commission. Le 1er volume est intitulé First report of the royal commission appointed to inquire into the recent changes in the relative values of the precious metals, with Minutes of evidence and Appendices. Presented to both Houses of Parliament by Command of Her Majesty. Il est de 1887. Le second Report et le Final Report... sont de 1888. Ces trois volumes se vendent chez Eyre et Spottiswoode, à Londres.

On trouvera sous les articles spéciaux l'indication d'enquêtes relatives au paupérisme et aux *Poor Laws* en Angleterre, à l'*Income Tax* et à la *réforme des impôts*, etc.

Enquêtes financières françaises. — Commission d'enquête instituée au conseil d'État, arrêté du 27 juin 1864. — *Enquête sur la législation relative au taux de l'intérêt de l'argent*, 2 vol. in-4, t. I, dépositions orales. Paris, Imprimerie impériale, 1865, t. II dépositions écrites, même année. — *Enquête sur les principes et les faits généraux qui régissent la circulation monétaire et fiduciaire*. Paris, Imprimerie impériale, 6 vol. in-4, t. I, II, III, IV, V 1867, t. VI 1869. Les tomes I, II, III renferment les dépositions; dans le tome IV se trouvent les délibérations des chambres de commerce; dans le tome V les dépositions écrites. Le tome VI renferme le rapport de M. de Lavenay, les procès-verbaux, des documents annexes (parmi lesquels nous signalerons le relevé des importations et exportations d'or et d'argent, pour la France, de 1814 à 1867 inclusivement). Sous le même titre, 2 vol. gr. in-8. L'un de ces volumes a pour sous-titre : *Dépositions de MM. les délégués des régents de la Banque de France*. Paris, Imprimerie impériale, 1867. Le titre de l'autre volume est *Dépositions complémentaires de MM. les régents de la Banque de France*. Paris, Imprimerie impériale, 1870. — *Enquête sur la question monétaire. Procès-verbaux du conseil supérieur*. Imprimerie nationale, 1872, t. I. *Rapports, dépositions*, t. II *Procès-verbaux des délibérations du conseil supérieur ... de l'enquête. Documents. Tables.*

Enquêtes financières italiennes. — *Relazione della commissione parlamentare d'inchiesta sul corso forzoso dei biglietti di banco, deliberata dalla Camera il 10 marzo 1868* composta dei deputati Seismit-Doda, Cordova, Rossi Alessandro, Sella, Messedaglia, Lampertico, Lualdi. Firenze, Botta, tipografia della Camera dei Deputati, 1869. — Le volume I contient le rapport présenté à la Chambre le 25 novembre 1868. Le volume II renferme les prospectus des établissements de crédit et tous les autres documents que la commission a jugés utiles pour éclairer le rapport. Le volume III reproduit toutes les dépositions orales (sténographiées), recueillies par la commission, et parmi les dépositions écrites celles qui lui ont paru nécessaires pour corroborer le rapport.

ENREGISTREMENT. — V. Timbre et Enregistrement.

ENSEIGNEMENT AGRICOLE.

SOMMAIRE

1. Son utilité.

En ce qui concerne l'agriculture, la nécessité d'un enseignement technique est, on peut le dire, évidente. Depuis un demi-siècle seulement, de profonds changements se sont produits dans les conditions des classes rurales : le logement, le vêtement, l'alimentation ont progressé merveilleusement et le bien-être s'est accru. Les plaintes du paysan sont cependant plus vives que par le passé. C'est que cet apparent bien-être a quelque chose de trompeur : c'est que le progrès a amené des besoins, hier encore inconnus, aujourd'hui tout-puissants, inéluctables; c'est que cette aisance autrefois ignorée, inutile, est devenue une nécessité. La vie moderne, même la plus simple, est coûteuse; elle impose la nécessité de gains plus considérables. Et trop généralement le paysan ignore les principes qui doivent guider son exploitation ; il ne *sait* pas assez.

Ce n'est plus la terre qui doit produire seule aujourd'hui; l'agriculteur doit la stimuler et en tirer le meilleur parti possible. Le climat, les qualités du sol et la sueur du laboureur ont cessé d'être les seuls facteurs du rendement agricole; la science du cultivateur en est devenue le principal agent.

Il y a là une nécessité qui apparaît d'autant plus pressante que l'exploitation agricole, depuis 1860 à peu près, des terres nouvelles de l'Amérique, de l'Australie et même de la Russie et de l'Afrique, mettant à la disposition des capitalistes des terres à bas prix, la concurrence sur les marchés devient chaque jour plus difficile à soutenir pour les pays qui, comme la France, ne peuvent disposer que de terres limitées, d'un prix élevé et d'une main-d'œuvre très coûteuse. Dans cette lutte, la seule voie possible pour l'agriculture européenne est celle de l'augmentation des rendements, de l'abaissement des prix de revient par la science.

De plus, l'abondance des produits amenée

par l'élévation des rendements agricoles aurait pour résultat le bon marché de la vie par la baisse des prix, et atténuerait dans de certaines limites le problème de l'existence.

La conséquence la plus grave peut-être de l'insuffisance de l'instruction agricole est une sorte de déclassement de la population rurale (V. Dépopulation). Pour retenir l'agriculteur aux champs, il faut l'intéresser à ce qu'il fait, il faut lui donner la considération et l'aisance, il faut lui donner une meilleure opinion de la situation réelle qu'il occupe dans la société. A ce déclassement de la population rurale qui entraîne souvent le délaissement des campagnes correspond une multiplication inutile des intermédiaires, souvent parasites économiques, qui font renchérir les produits sans aucune compensation.

Toutes les carrières dites libérales sont encombrées; la manie du *fonctionnarisme* (voy. ce mot) se développe au point de devenir une entrave au progrès, seulement à cause de l'insuffisance d'un enseignement technique capable de faire aimer à chacun le métier qu'il pourrait choisir si on lui en offrait les moyens et l'opportunité.

2. Histoire et organisation

On ne songea guère à organiser l'enseignement agricole qu'à la Révolution. A cette époque, Lavoisier, le duc de Béthune, Thibaudeau, l'abbé Grégoire et, en 1800, François de Neufchâteau attachèrent leur nom à des projets d'organisation, d'écoles techniques pour l'agriculture; malheureusement leur réalisation dans une période aussi tourmentée ne put être menée à bonne fin.

La première école d'agriculture fut créée, en 1819, par l'initiative de Mathieu de Dombasle, au moyen de fonds réunis à grand'peine par souscription. Cette école, installée sur la ferme de Roville, près de Nancy, acquit une grande célébrité, mais elle ne put se maintenir. En 1829, l'école de Grignon près Versailles, et en 1833, celle de Grandjouan en Bretagne, furent également fondées sur le modèle de l'école de Roville par l'initiative privée.

La République de 1848, reprenant les traditions de son aînée, s'occupa dès la première heure de l'enseignement agricole : la loi du 3 octobre 1848, dont le rapporteur était M. Richard [du Cantal], fut comme la charte fondamentale de cet enseignement en plaçant les écoles sous la tutelle gouvernementale, les mettant ainsi à l'abri des vicissitudes d'une entreprise financière difficilement conciliables avec les exigences d'un enseignement scientifique expérimental. Cette loi créait un Institut supérieur à Versailles, quatre grandes écoles régionales en même temps que les fermes-écoles départementales, lesquelles correspondaient au degré élémentaire de l'instruction agricole et s'adressaient aux petits cultivateurs.

Cette organisation ne fut pas entièrement conservée par l'empire; l'Institut agronomique de Versailles fut supprimé dès 1852, après deux ans de fonctionnement seulement et les fermes-écoles diminuèrent rapidement en nombre. C'est à partir de 1873 que la réorganisation commença sur des bases plus larges et plus méthodiques.

La loi du 29 décembre 1873 institua une école d'horticulture dans l'ancien potager du roi, à Versailles; celle du 30 juillet 1875 créa les écoles pratiques d'agriculture et celle du 9 août 1876 ressuscita l'ancien Institut agronomique; enfin, la loi du 16 juin 1879 a consacré l'institution d'un professeur nomade d'agriculture dans chaque département.

L'agriculture française est pourvue désormais d'un ensemble de fondations qu'il n'y a plus qu'à développer normalement.

L'Institut national agronomique de Paris se place à la tête de cette organisation; il constitue, on l'a dit avec justesse, l'école polytechnique de l'agriculture, mais son enseignement est peut-être trop théorique. A côté de l'Institut se placent l'Ecole forestière de Nancy et l'École des haras du Pin (Orne) qui en sont comme des écoles d'application; puis nos trois écoles vétérinaires de Toulouse, Lyon et Alfort et nos trois écoles nationales d'agriculture de Grignon, Grandjouan et Montpellier, qui sont les plus vivantes et les mieux ordonnées de toutes nos institutions agricoles. Ces écoles donnent, en même temps qu'un enseignement théorique élevé et précis, des notions pratiques de la plus grande utilité. Leur recrutement est facile et les résultats obtenus sont remarquables. Il faut y joindre l'école d'horticulture de Versailles.

Les écoles pratiques d'agriculture s'adressent tout particulièrement aux petits propriétaires, aux régisseurs, aux fermiers; quoique de fondation récente, elles fonctionnent bien et se multiplient assez rapidement.

Les programmes de ces écoles pratiques, au nombre de 23 en 1890, sont souvent spécialisés suivant les intérêts de la région qu'elles desservent : quelques-unes enseignent plus particulièrement l'irrigation, d'autres la viticulture, d'autres encore l'industrie laitière, etc.

Il doit y en avoir une par département et elles semblent destinées à remplacer les anciennes fermes-écoles qui prêtaient à des critiques nombreuses et justifiées.

A la place des fermes-écoles qui disparaissent, on tend à créer des exploitations modèles pour les diverses branches de l'industrie

agricole sur lesquelles sont formés des apprentis : bergeries-écoles, fromageries-écoles, magnaneries-écoles, etc.

Il existe en outre un professeur d'agriculture par département, qui a pour mission de porter son enseignement dans chaque centre agricole de sa circonscription à tour de rôle. Cette institution commence à donner des fruits très appréciables. De plus, l'enseignement agricole a été introduit non seulement dans les écoles primaires, mais aussi dans les lycées et colléges; il existe même cinq chaires de chimie agricole dans les Facultés.

Enfin, en dehors de cet enseignement organisé, les champs d'expérience et de démonstration, créés par une circulaire ministérielle de décembre 1885, mettent l'esprit et la méthode scientifique à la portée de tous les cultivateurs, quelle que soit leur situation, par la preuve par le fait.

D'autre part, l'enseignement agricole, introduit dans les écoles normales d'instituteurs par la loi du 16 juin 1879, est devenu obligatoire dans les écoles primaires de la campagne depuis la loi du 28 mars 1882.

Cette réorganisation de l'enseignement primaire réalisé dans l'espace d'une dizaine d'années promet des résultats féconds pour l'avenir.

3. Enseignement agricole à l'étranger.

A l'étranger, l'enseignement agricole est presque partout solidement organisé et doté de larges crédits.

En Allemagne, il est plus développé qu'en France. L'enseignement supérieur comprend l'Institut agronomique de Berlin et neuf instituts agricoles annexés aux Universités. L'enseignement secondaire est donné dans trois académies agricoles : Poppelsdorf, Hohenheim et Worms, dont l'organisation se rapproche de celle de nos écoles nationales d'agriculture. Il existe en outre seize écoles pratiques, dix-huit écoles de laiterie, deux écoles forestières, deux écoles vétérinaires et plusieurs écoles de drainage et d'irrigation.

Le Danemark compte une école royale vétérinaire et agricole, trois écoles théoriques, deux écoles pratiques de laiterie.

La Belgique possède un Institut agricole de l'État à Gembloux, un Institut agronomique a l'Université catholique de Louvain, des écoles spéciales, une école vétérinaire, deux écoles pratiques d'horticulture à Vilvorde et à Gand.

La Hollande a une école d'agriculture de l'État à Wageningen et deux écoles d'enseignement secondaire à Haren et Warffum.

Dans le Royaume-Uni, les institutions d'enseignement agricoles sont relativement rares. Il n'y existe guère que les deux collèges d'agriculture de Circenster et de Downton, dix écoles de comté et l'école de laiterie de Munster, en Irlande. En plus, quatre écoles vétérinaires, dont une à Londres et trois en Écosse.

L'Autriche-Hongrie en est encore à la période de création de cet enseignement; cependant, elle a déjà depuis assez lontemps une école supérieure d'agriculture à Vienne.

De même, l'Espagne possède l'Institut Alphonse XII à Madrid, l'Institut catalan de San-Isidro, de nombreuses fermes-écoles.

L'Italie a fait aussi, depuis 1880, de grands sacrifices pour cette branche de l'enseignement. Elle a actuellement deux écoles supérieures à Milan et à Portici et vingt-trois écoles pratiques souvent spécialisées, soit pour la viticulture, soit pour l'irrigation, soit pour la laiterie, soit pour l'exploitation de l'olivier.

Les pays d'Amérique nouvellement soumis à l'exploitation agricole sont loin de négliger l'enseignement agricole; ils ont au contraire des établissements beaucoup plus largement dotés que ceux des États européens.

Les États-Unis se placent tout naturellement au premier rang. Sans parler du département de l'agriculture de Washington, de ses services divers, dotés de plus de 8 millions de dollars (plus de 40 millions de francs), les États-Unis possèdent des collèges et des instituts d'agriculture admirablement organisés au point de vue de l'enseignement. Parmi les principaux, il faut citer ceux du Massachusetts, de Pennsylvanie, de la Caroline du Sud, de l'Alabama, du Mississipi, du Kansas, de l'Illinois, du Michigan, de la Californie, non compris l'Université Cornell, de l'État de New-York, qui consacre aussi un certain nombre de chaires à l'économie rurale et aux sciences appliquées à l'agriculture.

A côté de cet enseignement supérieur, il convient de signaler le développement prodigieux qu'ont pris les stations agronomiques aux États-Unis. Depuis la fondation, en octobre 1875, de la Station expérimentale du Connecticut, quarante-cinq autres établissements du même genre se sont organisés. Dans la seule année de 1888, il ne s'en est fondé pas moins de vingt-six. Tous les États ont le leur; quelques-uns même en ont deux, notamment les États de New-York, du Massachusetts, et le Connecticut déjà nommé comme initiateur. La Louisiane en a même trois, dont deux se consacrent spécialement à la culture de la canne à sucre et aux industries qui en dérivent. Enfin, parmi ces sta-

tions si jeunes, il y en a déjà qui se font remarquer par des recherches et des observations aussi intéressantes au point de vue scientifique qu'utiles au point de vue pratique. Sont à citer sous ce double rapport les stations du Wisconsin, du Michigan, de l'Illinois et de la Californie.

Tous ces établissements sont dotés de façon à entreprendre les recherches les plus coûteuses et à rémunérer dignement les professeurs les plus méritants. Dans leur ensemble, le personnel dont ils disposent compte 369 agents de divers degrés et leurs ressources financières totalisées s'élèvent, pour l'année fiscale finissant au 30 juin 1890, à 710,000 dollars, soit 3,550,000 francs, dont la plus grosse part est représentée par des subventions du gouvernement fédéral, d'environ 45,000 francs par station de 1re classe.

Au Mexique, l'enseignement supérieur agricole et vétérinaire, réglementé par une loi de 1883, est donné dans l'école de Mexico qui est magnifiquement installée et qui dispose de ressources considérables. Les élèves, pris à douze ou treize ans, y restent sept années et y reçoivent un enseignement très général.

Au Chili, la *Quinta normal de agricultura*, de Santiago, dispense l'enseignement de l'agriculture en même temps que l'art vétérinaire, la pisciculture, la sylviculture, etc.; elle possède même un jardin zoologique.

De même au Brésil, où l'Institut agronomique de Rio-de-Janeiro est très richement doté et possède de nombreuses chaires.

La République Argentine fait de son côté, depuis 1880, de grands efforts pour multiplier ses écoles : elle en a créé de très actives à Mendoza, Buenos-Aires, etc., dont quelques-unes spécialisées pour la viticulture, pour la culture de la canne à sucre, et pour l'élevage.

François Bernard.

Bibliographie.

Antonin [illegible] député, *Rapport fait au nom de la commission [illegible] la proposition sur l'enseignement agricole*, Paris, 1889. — L. Tisserand, *l'Enseignement agricole en France*, rapport au *Congrès international d'agriculture*, Paris, 1889.

Pour l'organisation de l'enseignement agricole à l'étranger, consulter une longue étude de Jenkins, parue dans le *Journal of the Royal agricultural Society*, en 1878, le *Rapport sur le budget de l'agriculture* pour 1881 par [illegible], député, et *l'Agriculture à l'Exposition universelle*, dans le Progrès agricole et viticole, 1889, par François Bernard.

ENSEIGNEMENT TECHNIQUE, INDUSTRIEL ET COMMERCIAL.

SOMMAIRE

I. DÉFINITIONS.

Dans un sens général, on peut entendre par enseignement technique tout enseignement qui a pour objet l'acquisition des connaissances nécessaires à l'exercice d'une profession. Ainsi envisagé, l'enseignement technique est souvent qualifié d'enseignement professionnel : il comprend en effet toutes les écoles, sans distinction de degré, qui préparent aux diverses professions ouvertes à l'activité humaine, — depuis les établissements d'instruction supérieure qui forment des avocats, des médecins, des ingénieurs, des artistes, jusqu'aux plus modestes écoles d'apprentissage qui forment des ouvriers.

Dans un sens plus restreint et plus exact, on ne considère comme réellement « technique » que l'enseignement directement préparatoire aux professions qui relèvent de l'agriculture, de l'industrie ou du commerce. Cet enseignement se distingue, en effet, de celui qui conduit aux autres professions dites libérales par le caractère plus pratique de ses programmes et de ses méthodes : tout en faisant à la culture générale de l'esprit la part qui lui revient dans tout système d'éducation, il a pour objet principal l'acquisition de connaissances spéciales et immédiatement utilisables; le moyen presque unique qu'il emploie, c'est la science envisagée dans ses applications positives; le but immédiat qu'il poursuit, c'est l'exercice ou plutôt la pratique de la profession. Il constitue ainsi l'enseignement technique dans la véritable acception de ce mot.

Enfin, on donne encore un sens plus spécial à l'expression d'enseignement technique. Comme le ministère du commerce et de l'industrie s'est surtout préoccupé d'organiser cet enseignement dans les limites de ses attributions, on n'y comprend le plus souvent que l'enseignement industriel et

commercial. Nous suivrons ici cet usage et, par conséquent, nous laisserons de côté dans cette étude l'enseignement agricole.

II. UTILITÉ ET EFFICACITÉ DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE.

On peut discuter longuement sur la meilleure forme à donner à l'enseignement technique : on discute moins en général sur l'utilité même de cet enseignement. C'est qu'en effet les professions industrielles et commerciales ont pris, depuis 1789 et dans le cours de ce siècle, une importance qui ne pouvait même pas être soupçonnée sous l'ancien régime. « A une société reposée et enfermée dans les limites que lui avait assignées la nature, ne connaissant et ne pratiquant guère avec les nations voisines d'autres échanges que celui des idées, a succédé une société affairée, expansive, sollicitée de toutes parts par les intérêts du commerce et de l'industrie, mise en demeure, non plus seulement de soutenir l'éclat de sa grandeur héréditaire par la propagande de la production littéraire ou des découvertes scientifiques dont elle n'a pas cessé d'être le foyer, mais de lutter sur tous les marchés du monde pour le développement de sa richesse matérielle, pour la vie. Sur une population de 15 millions d'hommes engagés dans les branches diverses de l'activité nationale, plus de 14 millions sont voués aux professions industrielles ou commerciales, tandis que les professions libérales en retiennent à peine 800,000[1]. »

Ces chiffres, pour n'avoir peut-être pas une précision absolument rigoureuse, n'en attestent pas moins la transformation profonde qui s'est opérée dans notre état social, et ils démontrent par cela même l'insuffisance de notre ancien système d'éducation. Comme le disait déjà Arago en 1836, « ce n'est pas avec de belles paroles qu'on fait du sucre de betterave ; ce n'est pas avec des alexandrins qu'on extrait la soude du sel marin ». Ce n'est pas non plus, ajouterons-nous, avec une instruction purement classique que l'agriculteur pourra rendre le sol plus fécond, l'industriel fabriquer à meilleur compte, le commerçant ouvrir de nouveaux débouchés.

Cette population si nombreuse qui se rattache au commerce et à l'industrie réclame un système d'éducation nouveau. Elle veut un enseignement qui réponde mieux à ses besoins, qui la prépare plus directement aux professions qu'elle exerce, qui forme des négociants et des industriels, comme l'enseignement classique forme des lettrés et des savants. L'enseignement technique s'impose donc comme une conséquence nécessaire de la transformation de notre état social : et cette nécessité paraît encore plus impérieuse si l'on examine la situation nouvelle de nos relations avec les étrangers. La lutte entre les peuples, qui était jadis l'exception, devient aujourd'hui la règle et constitue l'état normal des rapports internationaux. Cette lutte, il est vrai, ne se poursuit pas à coups de canon, et elle se porte de plus en plus sur le terrain de la production et des échanges : mais bien qu'on l'ait qualifiée, par antiphrase sans doute, de pacifique, elle est en réalité tout aussi meurtrière pour les vaincus que les plus sanglantes défaites. Or, on peut l'affirmer sans crainte d'être démenti, la victoire, ici comme ailleurs, appartiendra à celui qui aura le mieux préparé les armes du combat, c'est-à-dire au plus instruit. L'organisation de l'enseignement technique n'est donc pas une simple question de pédagogie : c'est, au premier chef, une question vitale pour notre pays.

En ce qui concerne l'industrie, ces vérités sont aujourd'hui très généralement admises. Personne ne met en doute notamment les services rendus par le haut enseignement qui se donne dans les écoles spéciales, telles que l'École des mines, l'École centrale des arts et manufactures, etc. ; et l'on ne conteste pas davantage les résultats féconds de l'enseignement moyen que distribuent nos trois écoles nationales des arts et métiers. Si notre industrie a pu atteindre cette hardiesse de conception, cette sûreté d'exécution, cette haute valeur artistique qui se sont manifestées avec tant d'éclat lors de l'exposition de 1889, c'est en majeure partie aux ingénieurs éminents et aux habiles contremaîtres qui sont sortis de ces écoles qu'elle le doit. A ce double point de vue, l'enseignement technique industriel a depuis longtemps fait ses preuves, et sa nécessité n'est plus contestée.

Les avis sont, au contraire, encore très partagés relativement aux écoles industrielles du premier degré qui sont destinées à l'instruction professionnelle des ouvriers, et qu'on appelle écoles professionnelles, écoles manuelles d'apprentissage, ou encore écoles de métiers. Jusqu'à ces dernières années l'État paraissait se désintéresser complètement de ces écoles. D'autre part, les adversaires de l'apprentissage scolaire étaient nombreux ; et on admettait couramment dans le monde des patrons que l'apprentissage ne pouvait se faire qu'à l'atelier, que la pratique de la profession valait cent fois mieux que l'école, et qu'après tout, en face de

1. Oct. Gréard, *Education et instruction, Enseignement supérieur*, p. 218.

l'extrême division du travail qui caractérise notre organisation industrielle moderne, l'ouvrier n'avait pas besoin de tant d'instruction.

Avec de pareils raisonnements, on a longtemps piétiné sur place : et cependant est-il bien difficile de les réfuter ?

On dit que l'apprentissage d'un métier doit se faire à l'atelier. Mais ne sait-on pas que cet apprentissage à l'atelier a presque complètement disparu de nos mœurs industrielles? (V. Apprentissage.) Sous l'ancien régime, les corporations, les maîtrises et les jurandes formaient des apprentis. L'industrie s'est affranchie de ces entraves : mais elle ne forme plus d'apprentis, si ce n'est dans quelques rares professions, et ceux qu'elle emploie n'ont plus d'apprenti que le nom. L'apprenti de l'industrie moderne arrive à l'atelier sans vocation précise, sans avoir même les notions les plus élémentaires du métier auquel il se destine, et « non seulement il ne trouve autour de lui rien de ce qui peut lui en donner l'esprit, mais tout semble concourir à lui en inspirer le dégoût ». Pour les ouvriers, c'est déjà un futur concurrent qu'il faut bien se garder d'instruire dans son métier. Pour le patron, c'est trop souvent un instrument de profit qu'il emploie à des travaux qui n'ont rien de commun avec la profession. Nul ne lui enseigne les procédés de son métier qu'il apprend quand il peut et comme il peut : heureux encore s'il ne se laisse pas entraîner par de mauvais exemples à ces vices précoces « qui corrompent la vie physique et morale dans ses sources », et s'il ne devient pas ainsi la « victime de toutes les passions meurtrières et de tous les sophismes ».

Voilà le mal dont souffre aujourd'hui notre industrie. Les hommes les plus compétents en matière pédagogique ou industrielle l'ont depuis longtemps signalé comme un péril national : il n'y a plus d'apprenti dans nos ateliers; et c'est au hasard, sans discernement des aptitudes, sans préparation suffisante que se recrute de plus en plus le gros de notre armée industrielle.

Mais si le mal est profond, il n'est pas cependant sans remède.

Ces apprentis que l'industrie n'a plus le loisir ou le goût de préparer chez elle, l'école revendique l'honneur de les former, comme elle forme déjà des contremaîtres et des ingénieurs. L'ancienne forme d'apprentissage, l'apprentissage industriel a vécu; une nouvelle forme d'apprentissage, l'apprentissage scolaire est là pour le remplacer.

On objecte que c'est là une véritable utopie, et que l'apprentissage scolaire ne produira jamais des résultats pratiques qu'on puisse comparer avec ceux de l'apprentissage à l'atelier. Quoique ce ne soit pas ici le lieu de discuter cette question, qui touche à la forme des écoles d'apprentissage et que nous retrouverons plus loin, nous tenons à déclarer immédiatement que l'objection a quelque chose de vrai, et nous convenons sans difficulté que l'école, avec son caractère forcément classique et toujours un peu fictif, ne saurait présenter l'image exact de la vie réelle et faire des ouvriers absolument prêts au travail de l'atelier. Mais aussi bien n'est-ce pas là, à notre avis tout au moins, le rôle de l'école technique du premier degré? Telle que nous la concevons, cette école doit avoir pour but, non pas de faire émerger quelques sujets se rapprochant par leur habileté précoce de l'ouvrier complet, mais bien plutôt de donner au plus grand nombre les qualités nécessaires pour devenir le plus rapidement possible de bons ouvriers : il lui appartient de fournir aux jeunes gens la méthode du travail, de solliciter la révélation de leurs goûts, de les initier théoriquement et pratiquement à l'intelligence complète et aux procédés de détail que comporte l'industrie à laquelle ils se destinent, en un mot de développer « en même temps que les aptitudes intellectuelles, qui font l'homme, les aptitudes pratiques qui font l'ouvrier ». Or, qu'y a-t-il là de chimérique et qu'il soit impossible de réaliser?

On objecte encore la division du travail et on dit que la portion infiniment restreinte du métier à laquelle l'ouvrier moderne est de plus en plus réduit rend inutile et superflu tout ce déploiement d'instruction. L'objection paraît grave : mais elle n'est pas irréfutable.

Tout d'abord, et en admettant même que le travail soit aussi divisé qu'on le prétend, en résulterait-il nécessairement que l'ouvrier n'ait aucun avantage positif à retirer de l'instruction que donne l'école? En aucune façon. L'ouvrier instruit fera certainement mieux son travail, si limité soit-il, que l'ouvrier ignorant : il le fera avec plus de goût, plus d'intelligence, plus de prudence; et l'on verra peut-être moins se produire ces accidents du travail qui réduisent à la misère ceux qui en sont victimes et qui préoccupent tant aujourd'hui l'opinion publique. Et puis, est-il bon que l'ouvrier soit voué d'avance et à perpétuité à une tâche unique et exclusive? Une crise peut éclater qui ruine l'industrie à laquelle il était attaché; sa santé ébranlée ou tout autre événement peut l'obliger à changer de métier : que deviendra-t-il alors et où trouvera-t-il

ses moyens d'existence s'il ne sait rien en dehors de son ancien métier et s'il n'a pas une instruction suffisante pour en pratiquer utilement un nouveau?

Enfin, n'est-ce pas méconnaître l'importance de l'ouvrier dans les perfectionnements de la production que de lui refuser toute instruction professionnelle? Nous pourrions rechercher à travers les progrès de l'industrie la part à faire, — et elle est parfois considérable, — aux simples ouvriers, depuis le précoce Potter qui fournit à Watt le principe du *tiroir* jusqu'au célèbre Jacquard qui, par sa *mécanique*, fait exécuter docilement et économiquement aux métiers à tisser les dessins les plus compliqués. Examinons seulement cette industrie du tissage, que nous connaissons mieux, et plaçons-nous en face de son organe essentiel, le *métier*. N'y voyons-nous pas une série de mécanismes aussi simples qu'ingénieux résultant des observations incessantes des tisseurs et pour lesquels la chambre de commerce de Lyon décerne chaque année des récompenses? Ne retrouvons-nous pas aussi dans les métiers mécaniques les plus compliqués les heureuses copies des dispositifs conçus, combinés ou prévus le plus souvent par de modestes tâcherons? Et n'est-il pas évident que les progrès de l'industrie n'auraient qu'à gagner, si cet esprit d'invention, que l'ouvrier peu instruit tient de sa seule intuition de l'économie du travail, était soutenu et développé par les connaissances techniques que l'école seule peut donner?

Les résistances qu'ont rencontrées les écoles industrielles d'apprentissage ne sont rien a côté de celles qui ont assailli l'enseignement commercial et paralysé pendant si longtemps son essor. Chose singulière : ces résistances sont venues le plus souvent de ceux-là même qui étaient le plus intéressés à cet enseignement. Depuis 1870, les chambres de commerce et les municipalités établissaient des écoles de commerce à Paris, à Lyon, à Marseille, à Bordeaux et dans d'autres villes. Au bout de quinze ans, en 1886, nos sept écoles supérieures de commerce comptaient à peine un effectif scolaire de six à sept cents élèves[1]. Les commerçants n'y envoyaient guère leurs enfants. Et lorsqu'on leur demandait les motifs de cette abstention, ils répondaient invariablement que le commerce ne s'apprend que par la pratique, que le temps passé à l'école est du temps perdu qui serait bien mieux employé au magasin ou au comptoir, qu'au surplus eux et leurs pères n'avaient reçu aucune instruction pareille et que cela ne les avait pas empêchés de réussir dans leurs affaires.

Ces raisonnements pouvaient être exacts il y a quelque quarante ou cinquante ans, à l'époque où notre commerce, placé sous le régime de la protection, était presque exclusivement intérieur et se bornait à servir d'intermédiaire entre la production et la consommation nationales. Comme le disait M. Jacques Siegfried au Congrès de l'association pour l'avancement des sciences sociales en 1876, « il suffisait alors de bien connaître le marché français pour être un bon commerçant, et l'on y arrivait sans trop de peine, par la pratique et l'expérience, quand on était doué des principales qualités nécessaires au négociant, c'est-à-dire l'honorabilité, l'intelligence et le jugement. A cette époque, la routine jouait le rôle principal. Aussi le jeune homme qui se destinait au commerce n'avait-il guère qu'une voie à suivre. Dès qu'il savait lire, écrire et bien calculer, il entrait, vers l'âge de treize ou quatorze ans, dans un bureau, à titre de « volontaire » ; il y passait un certain nombre d'années, s'initiait successivement à la besogne de chacun des employés, se mettant au courant de la manière dont la « maison » avait l'habitude de traiter les affaires, apprenant à connaître, par expérience, l'article le plus souvent unique et quelquefois les articles dont son patron s'occupait, et il parvenait ainsi, plus ou moins rapidement, à la réputation de posséder son affaire. Et, en effet, cela suffisait pour arriver aux positions les plus honorables et souvent aux plus belles fortunes. »

Aujourd'hui, les choses ont complètement changé, et le temps n'est plus où le commerce pouvait se renfermer dans les limites du territoire du pays. Les inventions contemporaines, qui « ont révolutionné la face du globe, à ce point que Saint-Pétersbourg ou New-York sont moins éloignés de Paris aujourd'hui que ne l'était Marseille au commencement du siècle », ont singulièrement abaissé les barrières qui existaient autrefois entre les peuples : les marchandises étrangères sont venues faire concurrence aux marchandises nationales sur les marchés nationaux et, de notre côté, nous avons dû chercher de nouveaux débouchés pour nos produits dans les pays étrangers. Le commerce, qui était autrefois presque exclusivement national, s'est ainsi transformé; il est devenu essentiellement international et cosmopolite : et partout, en France comme à l'étranger, il s'est heurté à une concurrence savamment conduite, puissamment organisée et qui lui était jadis inconnue.

1. V. Léautey, *l'Enseignement commercial et les écoles de commerce en France et dans le monde entier*, p. 295.

D'autre part, si les progrès de l'industrie ont modifié le commerce, le commerce a son tour, a modifié les conditions de l'INDUSTRIE (voy. ce mot). Au commencement du siècle, lorsqu'il y avait encore un très grand écart entre le prix de la matière première et celui de l'objet fabriqué, l'industriel trouvait son principal bénéfice dans les perfectionnements de son outillage : chaque progrès qu'il réalisait à cet égard lui assurait un avantage considérable sur ses concurrents. Aujourd'hui que la science industrielle s'est généralisée, et qu'elle permet ainsi de produire à peu près partout dans des conditions analogues, la partie technique a quelque peu perdu de son importance ; tout au moins elle ne peut plus absorber l'attention exclusive du fabricant. Pour réaliser des bénéfices, le fabricant est obligé de se doubler d'un commerçant : il doit chercher surtout à acheter ses matières premières aussi bon marché que possible et à bien vendre ses produits manufacturés. En un mot, et suivant l'heureuse expression de M. Siegfried, l'industrie aujourd'hui est devenue *commerciale.*

Cette évolution si caractérisée, dont nous venons de retracer les grandes lignes et qui du reste n'est pas encore arrivée à son terme, n'appelle-t-elle pas une transformation radicale dans la pratique du commerce et dans l'éducation commerciale? On a dit quelque part qu'il était temps pour nous, Français, de quitter la tactique défensive et de reprendre la tactique offensive, qui est plus en rapport avec notre caractère national. Cela n'est pas seulement vrai au point de vue militaire : c'est également vrai au point de vue commercial. De nos jours, il ne suffit plus au négociant de rester sur la défensive et d'attendre patiemment le client derrière son comptoir. La concurrence universelle qui se dispute la masse des consommateurs l'oblige à aller de l'avant, à prendre énergiquement l'offensive, à se mettre en relation directe et personnelle avec chaque centre de production et de consommation. Pour déterminer ses prix de revient, il doit saisir les matières premières au lieu même d'origine, suivre avec soin et au besoin devancer les variations de cours qui s'y produisent, étudier les voies de transport et leurs tarifs, être au courant des formalités de transit et de douanes, des usages locaux, du cours du change, de la nature des monnaies, etc. Et ce n'est pas tout : une fois les produits fabriqués et pour les écouler, il lui faut se tenir sans cesse à l'affût de nouveaux débouchés, rechercher les besoins et les goûts qu'il faudra y satisfaire, solliciter et provoquer les acheteurs, se plier à leurs habitudes financières et commerciales, en un mot se mettre en tout et pour tout aux ordres de la clientèle.

Voilà quelle est la tactique qui s'impose désormais au commerce : mais, pour la suivre avec profit, que de connaissances sont indispensables au négociant, et à quelle science n'est-il pas obligé de faire appel ? Ne doit-il pas posséder à fond la *comptabilité* tout d'abord, cette science de l'ordre dans les affaires, qui pourra seule lui permettre d'établir des prix de revient et de vente exacts, de connaître d'une manière précise sa situation et de restreindre ou d'étendre suivant les cas ses opérations commerciales : — la *technologie*, qui lui enseignera la composition physique et chimique des marchandises, la manière de distinguer leurs qualités commerciales, leur provenance, leur valeur, et les procédés à l'aide desquels on peut reconnaître leurs falsifications ; — la *géographie commerciale*, qui lui apprendra quels sont les produits de chaque pays, les débouchés intérieurs et extérieurs de ces produits, et les voies et moyens à l'aide desquels s'effectuent les échanges nationaux et internationaux; — la *législation*, qui l'initiera aux règles du droit qui doivent être observées dans les relations commerciales, aux conditions des transports, aux tarifs des douanes, aux traités de commerce, etc. ; — l'*économie politique*, qui lui exposera les lois qui président aux échanges et que l'homme ne peut impunément violer? Et nous n'avons pas encore parlé de l'étude des langues étrangères, sans lesquelles il est impossible de trafiquer avec les autres nations.

Or, est-ce au magasin, derrière le comptoir, par la seule pratique des affaires, que toutes ces connaissances peuvent être acquises? Evidemment non. Et l'on comprend maintenant ce que voulait dire M. Gustave Roy lorsqu'il s'écriait : « Nous avons des ingénieurs éminents, des industriels habiles, des ouvriers intelligents et adroits ; pour faire connaître leurs produits, pour les écouler sur les marchés lointains, nous n'avons pas assez de négociants. » Ces négociants capables, que réclamait l'honorable président de la chambre de commerce de Paris, les Écoles supérieures de commerce seules peuvent maintenant les former.

Il ne suffit pas d'ailleurs de former des patrons et des chefs de maison. Ici, de même qu'en matière industrielle, il faut préparer à ces chefs de maison des auxiliaires sur lesquels ils puissent compter. La question des apprentis de commerce se pose donc comme celle des apprentis de l'industrie, et elle comporte également la même solution. L'employé

de commerce ne peut plus se contenter aujourd'hui de cette instruction élémentaire et générale qui consiste à savoir lire, écrire et calculer. Il lui faut une instruction plus spéciale et mieux appropriée aux services, parfois importants, qu'on attend de lui : il doit tout au moins connaitre les principes de la comptabilite, comprendre le mécanisme d'une maison de commerce ou de banque, savoir parler une ou même plusieurs langues étrangères, etc. Ce n'est qu'à cette condition qu'il pourra lutter lui aussi contre la concurrence que lui font les employés étrangers : nous en avons eu des démonstrations frappantes. A Lyon, notamment, avant la guerre de 1870, la plupart des emplois de comptabilité et de banque étaient occupés par des Allemands ou des Suisses, en raison de l'incapacité professionnelle de notre jeunesse. Par suite des progrès de l'instruction, une génération nouvelle s'est rendue apte à toutes les places et a complètement évincé les étrangers de nos comptoirs. Les affaires françaises sont maintenant exclusivement traitées par des Français[1].

III. ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER.

Il serait difficile de se faire une idée nette de cette organisation si l'on n'en excluait pas tout d'abord un certain nombre d'écoles d'enseignement primaire ou d'enseignement secondaire qui, tout en ayant une dénomination ou une apparence techniques, n'ont cependant pas pour but exclusif la préparation pratique des professions industrielles ou commerciales. C'est ainsi que certaines écoles dites professionnelles ont plutôt en vue le développement des connaissances générales nécessaires à l'ensemble des carrières que l'étude spéciale d'une profession déterminée : tel est le cas de l'école La Martinière de Lyon pour les garçons, considérée dans son organisation actuelle. Il nous paraît certain que ces écoles ne font pas partie de l'enseignement technique.

Il en est de même des nombreuses écoles primaires supérieures qui existent à Paris et en province et qui alimentent surtout les petits emplois du commerce, de l'industrie et des administrations publiques ou privées : la part, très faible, d'ailleurs, qui est laissée dans ces écoles aux travaux manuels ou à l'enseignement de la comptabilité ne peut être autrement considérée que comme un moyen éducatif de plus dans l'ensemble des études.

1. Ed. Aynard, [illegible]

Encore moins peut-on accorder la qualité de technique à l'enseignement secondaire spécial qui se donne dans les lycées et collèges; cet enseignement ne consiste, en effet, que dans un arrangement particulier des anciens programmes littéraires et scientifiques, dont on a retranché les langues mortes au profit des langues vivantes. Mais il ne conduit directement à aucune carrière : et tout au plus pourrait-on le considérer comme un enseignement préparatoire à l'enseignement technique supérieur.

Ces réserves faites, — et elles étaient nécessaires pour éviter des confusions qui ont été plus d'une fois commises, — nous allons examiner successivement l'organisation de l'enseignement technique industriel et celle de l'enseignement technique commercial.

1. Organisation de l'enseignement technique industriel.

L'enseignement technique industriel comprend trois groupes d'écoles qui correspondent à ses divers degrés : 1° les écoles du degré supérieur qui forment des ingénieurs; 2° les écoles du degré moyen qui forment des contremaîtres et des chefs d'atelier; 3° les écoles du premier degré qui forment des ouvriers. A ces trois groupes d'écoles, il faut ajouter les cours du soir.

1° *Enseignement industriel supérieur.* — En France, les écoles qui distribuent cet enseignement sont peu nombreuses : ce sont d'abord les Écoles des mines et des ponts et chaussées, qui se recrutent parmi les anciens élèves de l'École polytechnique et qui forment les ingénieurs de l'État; en second lieu, l'École centrale des arts et manufactures, qui se recrute au moyen de concours annuels entre les élèves de l'enseignement secondaire et qui forme les ingénieurs civils. Ces écoles ont leur siège à Paris et elles sont placées, les unes sous l'autorité du ministère des travaux publics, les autres sous celle du ministère du commerce. Peut-être aussi y aurait-il lieu de faire rentrer dans cet ordre d'enseignement l'École nationale des beaux-arts envisagée dans sa section d'architecture : cette école est également située à Paris et elle dépend du ministère de l'instruction publique. En province, on ne trouve qu'une seule école d'enseignement industriel supérieur : c'est l'École des mineurs de Saint-Étienne, qui avait été primitivement organisée pour former des maîtres-ouvriers, mais dont les programmes se sont successivement élargis et qui fournit actuellement des ingénieurs des mines à tout le bassin houiller de la Loire.

A l'étranger, les écoles d'enseignement in-

dustriel supérieur sont plus nombreuses. En Belgique, on peut citer l'École polytechnique de Bruxelles, l'École des arts et manufactures et des mines de Liège, l'École du génie civil et des arts et manufactures de Gand, les écoles spéciales des arts et manufactures, du génie civil et des mines de Louvain : ces dernières dépendent de l'Université catholique de Louvain.

En Suisse, l'enseignement technique supérieur est représenté par l'École polytechnique fédérale et par le Polytechnicum de Zurich.

Enfin, en Allemagne, on compte neuf écoles polytechniques : à Berlin, Hanovre et Aix-la-Chapelle, pour le royaume de Prusse; à Brunswick, pour le duché de Brunswick; à Dresde, pour le royaume de Saxe; à Darmstadt, pour le grand-duché de Hesse; à Carlsruhe, pour le grand-duché de Bade; à Stuttgart, pour le royaume de Wurtemberg; enfin, à Munich, pour le royaume de Bavière. Ces écoles sont divisées en cinq sections qui comprennent l'architecture, le génie civil, les machines, la chimie technique et les sciences mathématiques et physiques. L'enseignement technique supérieur est donc organisé en Allemagne d'une manière plus complète qu'en France : mais on peut affirmer en revanche qu'il a moins de valeur. Les élèves des écoles allemandes, en effet, ne sont pas recrutés par voie de concours; pour être inscrit comme étudiant, il suffit de présenter un certificat de maturité d'un gymnase, d'un réalgymnase, ou même d'une école réale supérieure.

2° *Enseignement industriel moyen.* — Sous ce rapport, l'organisation de notre enseignement technique est tout à fait incomplète. Nous ne possédons en France, en effet, que les trois écoles nationales des arts et métiers de Châlons, d'Aix et d'Angers qui préparent aux industries qui emploient le fer ou le bois, et certaines écoles spéciales, les écoles des mines d'Alais et de Douai qui sont destinées à former des maîtres-ouvriers mineurs. La création de deux nouvelles écoles d'arts et métiers à Lille et à Nevers a été décidée en principe par la loi du 10 mars 1881, mais cette loi n'a pas encore reçu son exécution.

Quoi qu'il en soit, le nombre actuel de ces écoles des arts et métiers est absolument insuffisant : le chiffre des élèves étant limité à 100 par promotion et chaque école ayant trois années d'études, l'effectif total ne peut dépasser 900 élèves. En réalité, il n'y a guère que 250 jeunes gens qui sortent annuellement de ces écoles pour fournir des contremaîtres à l'industrie. C'est trop peu, et il y a lieu de le regretter. L'organisation de ces écoles, telle qu'elle résulte du décret du 4 avril 1885, est en effet des meilleures : c'est par voie de concours qu'elles se recrutent, et l'enseignement qui y est donné, tout en faisant une large part aux connaissances générales, est essentiellement pratique. Aussi ces écoles ont-elles produit d'excellents résultats; on peut même dire, — et ceci n'est pas une critique, — qu'elles ont quelquefois dépassé le but; il n'est pas rare de voir leurs anciens élèves occuper les plus hautes situations dans l'industrie.

A côté de ces écoles nationales, on rencontre aussi quelques écoles libres d'enseignement industriel moyen : on peut placer dans cette catégorie l'École centrale lyonnaise, l'École de commerce et d'industrie de Bordeaux (section industrielle), l'Institut industriel du Nord de la France à Lille et enfin un certain nombre d'écoles spéciales qui se rapprochent davantage des écoles du premier degré, mais qui forment cependant des contre-maîtres et des chefs d'atelier; telles, par exemple, l'institution Livet, de Nantes, l'école professionnelle de Reims, l'école de filature et de tissage d'Amiens, etc.

Dans les pays étrangers, l'enseignement industriel moyen est plus répandu. Cependant, il faut bien se garder ici d'une exagération, et on aurait tort de rattacher à l'enseignement technique des écoles qui en réalité n'en font pas partie, telles que les *Realschulen* d'Allemagne ou les Instituts techniques d'Italie. Ces *Realschulen* et ces Instituts en effet se contentent de donner un enseignement analogue à l'enseignement spécial de nos lycées et collèges : tout au plus rencontrerait-on dans quelques rares Instituts d'Italie une section industrielle.

Mais, cette réserve faite, il est certain que les écoles industrielles sont beaucoup plus nombreuses à l'étranger qu'en France.

En Angleterre, il n'est pas une ville importante qui n'ait son collège ou son école technique : nous citerons notamment le Collège technique de Bradford, qui compte plus de 800 élèves et où l'on enseigne le tissage, le dessin d'architecture, la chimie et la teinture, le génie civil, l'art de la construction, ainsi que les diverses sciences qui s'y rattachent; l'École technique de Manchester et celle de Huddersfield, spéciales à l'enseignement du dessin appliqué à l'industrie, le Collège technique de Sheffield pour la coutellerie, l'École des sciences et arts de Liverpool, l'Institut de la Cité et des corporations de Londres, etc.

En Suisse, on peut mentionner l'école des ingénieurs de Lausanne et l'École des arts et métiers de Winterthur.

Enfin, en Allemagne, on rencontre un grand

nombre d'écoles qui souvent sont simplement appelées écoles professionnelles, mais qui appartiennent cependant au degré moyen de l'enseignement technique et qui préparent en réalité des contremaîtres, des chefs d'atelier et même des chefs de maison : ce sont notamment l'École industrielle de Mulhouse, l'École des forges de la Prusse rhénane, l'École spéciale des machines de Hagen, l'École royale professionnelle d'Iserlohe, le Technicum de Mittweida en Saxe et les écoles de tissage de Crefeld et de Chemnitz.

3° *Enseignement industriel du premier degré.* — Les écoles qui donnent cet enseignement en France peuvent être divisées en deux catégories.

Les unes, qu'on pourrait appeler « écoles de métiers », ne se préoccupent que d'une profession particulière et elles donnent à l'enseignement pratique ou manuel une part si grande qu'il reste fort peu de place pour l'enseignement général. Ces écoles, qui sont assez nombreuses à Paris, sont dues le plus souvent à l'initiative privée ; et il semble que les syndicats, les associations ou les compagnies qui les ont constituées aient pris à tâche de se rapprocher le plus possible de l'ancienne forme de l'apprentissage en se limitant aux études pratiques des professions à desservir. C'est ainsi que l'École d'horlogerie de Paris, qu'on peut considérer comme le type de ce genre d'écoles, consacre sept heures par jour aux travaux d'atelier et trois heures seulement aux cours théoriques. L'État a également créé quelques écoles semblables pour des industries spéciales, comme par exemple l'École d'horlogerie de Cluses.

Les autres écoles, qu'on appelle indifféremment Écoles professionnelles ou encore écoles d'apprentissage, sont organisées sur un plan différent, et l'enseignement qu'elles distribuent est à la fois général et technique. L'enseignement général comprend la plupart des matières qui forment le programme des écoles primaires supérieures et, en outre, des explications technologiques sur les outils et les matières premières nécessaires à l'industrie. L'enseignement technique comprend le plus souvent un groupe d'industries similaires : mais les élèves ne sont pas immédiatement spécialisés comme dans les écoles que nous avons appelées écoles de métiers. Pendant la première année, ils passent successivement dans les divers ateliers a fin de manifester leurs aptitudes : pendant les deux dernières années, ils ne quittent plus la profession qu'ils ont choisie. La part qui est faite à l'enseignement général et à l'enseignement technique varie suivant les années : le plus souvent la journée comprend cinq ou six heures d'atelier contre quatre ou cinq heures de classe pour les premières années et sept ou huit heures d'atelier contre deux ou trois heures de classe pour la troisième.

Il y a là, on le voit, une conception de l'enseignement industriel du premier degré qui est plus large et aussi plus rationnelle que dans les écoles dites de métiers : et c'est cette conception qui semble l'emporter aujourd'hui. D'une part, en effet, elle se retrouve, avec des variantes d'ailleurs, dans la plupart des écoles qui ont été fondées par les municipalités pour l'instruction des ouvriers : telles sont, par exemple, l'École des apprentis du Havre ; l'École Diderot pour les industries du fer et du bois, l'École Boulle pour l'ameublement, l'École Estienne pour le livre à Paris ; l'École municipale d'apprentissage de Rouen ; l'École professionnelle de Reims ; l'École professionnelle de Saint-Étienne ; l'École professionnelle Vaucanson, à Grenoble ; l'École de tissage de la Croix-Rousse à Lyon, etc. — D'autre part, l'État a créé dans ces dernières années trois grandes écoles nationales professionnelles qui sont établies sur ce même modèle et qui doivent servir de types aux diverses créations communales et départementales : ce sont les Écoles nationales d'Armentières, de Vierzon et de Voiron, auxquelles on peut assimiler, dans une certaine mesure, l'École nationale d'apprentissage d'arts et métiers de Dellys (Algérie). — Enfin, la loi du 11 décembre 1880, complétée par le décret du 17 mars 1888, a autorisé, moyennant l'accomplissement de certaines conditions, la transformation des écoles primaires supérieures en écoles manuelles d'apprentissage, qui doivent donner une instruction générale et une instruction professionnelle appliquée à l'industrie ou au commerce. Toutes ces écoles sont placées sous la double autorité du ministère de l'instruction publique et du ministère du commerce.

Dans la plupart des pays étrangers, l'enseignement industriel du premier degré est organisé comme en France et il est également très florissant ; c'est ainsi que l'Italie ne compte pas moins de 200 écoles professionnelles, la Russie plus de 1200, qui sont annexées pour la plupart aux écoles primaires.

Toutefois il y a encore certains pays étrangers, et non des moins importants, où l'on est toujours partisan de la formation des apprentis dans les ateliers industriels. Tel est le cas de l'Allemagne, de l'Angleterre et de la Belgique. Dans ces divers pays, il

existe à peine quelques écoles analogues à nos écoles françaises d'apprentissage. En Belgique, par exemple, on trouve bien dans les Flandres une trentaine d'écoles spéciales de métiers pour le tissage et la filature; mais les écoles professionnelles sont plus rares : on n'en compte guère que trois, deux à Bruxelles et une à Tournai, avec un effectif total d'environ 600 élèves. L'enseignement technique du premier degré n'est pas pour cela négligé dans ces divers pays : mais il est conçu d'une manière toute différente. Les apprentis travaillent pendant le jour à l'atelier; le soir, ils suivent des cours qui sont très nombreux et très complètement organisés. L'école de Hambourg, qui est le type en Allemagne de ces écoles du soir, donne l'enseignement à plus de soixante métiers ou professions représentées par plus de 1800 élèves en été et plus de 2500 en hiver. Ajoutons cependant, qu'en Allemagne tout au moins, un mouvement paraît se produire depuis quelques années en faveur du système français de l'école-atelier; et peut-être y trouvera-t-il un développement rapide à cause de la puissance, inconnue chez nous, de l'esprit d'association pour tout ce qui touche à l'industrie nationale.

4° *Cours du soir.* — L'enseignement supérieur technique est ici représenté par le Conservatoire national des arts et métiers de Paris : cet établissement, qui ne comprend pas moins de quinze chaires de sciences appliquées aux arts et à l'industrie et qui a mérité par sa haute valeur scientifique le nom de « Sorbonne industrielle », distribue son enseignement le soir, pendant le semestre d'hiver, dans des cours publics et gratuits; et il a rendu les plus grands services à la population parisienne.

A part cette exception, les cours du soir sont consacrés à l'enseignement technique du premier degré et ils s'adressent plus particulièrement aux apprentis et aux ouvriers. Ces cours ont été en général fondés par l'initiative privée. Ils sont très nombreux à Paris, où ils ont été créés par les chambres syndicales avec un caractère spécial et dans le but de préparer aux diverses industries qu'elles représentent : ce sont de véritables écoles de métier du soir pour les bijoutiers, les passementiers, le papier, les tailleurs, les tapissiers, etc. — Ces cours existent également dans les villes importantes de la province; mais ils sont fondés par des associations plus larges que les associations syndicales, et ils donnent un enseignement plus général. Parmi ces associations, la Société d'enseignement professionnel du Rhône, établie à Lyon en 1864, occupe une place d'honneur, non seulement par son ancienneté, mais encore par son importance. L'enseignement qu'elle distribue dans ses cours du soir à plus de 6000 élèves par année est peut-être encore un peu trop primaire et général : mais les cours techniques se développent de plus en plus, et ils existent actuellement pour la plupart des professions manuelles.

A l'étranger, les cours du soir concernent également l'enseignement technique du premier degré : nous avons vu plus haut que, dans certains pays, cet enseignement ne connaissait pas d'autre forme.

2. Organisation de l'enseignement technique commercial.

L'enseignement technique commercial ne comporte pas les mêmes divisions que l'enseignement industriel. Le personnel du commerce, en effet, ne se compose que de patrons d'une part et d'employés de l'autre. Dès lors, l'enseignement commercial comprend seulement deux groupes d'écoles : 1° les écoles du degré supérieur, qui forment des patrons; 2° les écoles du premier degré qui forment des employés. Ici encore il faut ajouter à ces deux groupes d'écoles les cours du soir.

1° *Enseignement commercial supérieur.* — Les écoles qui distribuent cet enseignement et qu'on appelle Écoles supérieures de commerce sont peu nombreuses en France : on n'en compte guère que six ou sept. La plus ancienne, l'École supérieure de commerce de Paris, a été fondée en 1820 par quelques négociants parisiens : elle est devenue la propriété de la chambre de commerce en 1869. Les autres ont été créées depuis 1870 soit par les chambres de commerce, soit par des négociants et des industriels réunis en société avec le concours des Chambres et des municipalités. Ce sont l'École des hautes études commerciales de Paris (1881), et les Écoles supérieures de commerce de Lyon (1872), de Marseille (1872), de Bordeaux (1874) et du Havre (1871). Peut-être conviendrait-il d'ajouter à cette énumération des Écoles supérieures de commerce l'Institut commercial qui a été fondé à Paris en 1884, et qui a pour but de former un personnel spécial pour le commerce d'exportation : c'est bien là de l'enseignement supérieur au premier chef; mais encore faudrait-il, pour que l'Institut commercial prît la place qui semble lui revenir, élever l'âge d'admission des élèves, qui est actuellement de treize ans, et faire une part plus large à la géographie commerciale, à la législation comparée et aux langues étrangères. D'autres écoles supérieures de commerce avaient été fondées,

qui ont aujourd'hui disparu. L'École supérieure, qui avait été établie à Mulhouse en 1866, dut fermer ses portes à la suite de l'annexion de l'Alsace : elle ne fut pas du moins entièrement perdue, et l'École de Lyon put y recruter son éminent directeur, M. Penot, ses meilleurs professeurs et ses premiers élèves. L'École supérieure de Rouen, qui avait été fondée en 1871, n'existe plus comme école distincte, et elle a été rattachée à l'École supérieure des sciences et des lettres de cette ville. Enfin, la section commerciale de l'Institut industriel et agronomique de Lille a végété pendant quelque temps et a dû également disparaître.

Tel est l'état actuel de nos écoles supérieures de commerce. Leur organisation doit être examinée du point de vue scolaire et du point de vue administratif.

Au point de vue scolaire, toutes les écoles supérieures de commerce présentent un certain nombre de points communs. L'âge d'admission des élèves est en général de quinze ou de seize ans au minimum. La durée des études est de deux ans, auxquels on ajoute quelquefois une ou deux années de préparatoire. Enfin, les programmes présentent invariablement un fonds commun de facultés qui sont, en première ligne, la comptabilité, qui occupe de huit heures à douze heures par semaine, en second lieu les langues étrangères, qui prennent de quatre à sept heures, ensuite la géographie commerciale, l'étude des marchandises, les éléments des sciences physiques et naturelles, la législation se rapportant au commerce, l'économie politique, l'histoire du commerce, la sténographie et la calligraphie. A côtés de ces facultés communes et pour répondre à des besoins locaux ou à des vues particulières, certaines écoles ont ajouté d'autres enseignements à leurs programmes : c'est ainsi que nous trouvons à l'École de Lyon un cours sur les devoirs du négociant et de nombreux cours spéciaux pour l'industrie de la soie et les industries similaires; aux Écoles de Marseille, du Havre et de Bordeaux des cours de droit maritime et d'armements; à l'École supérieure de commerce de Paris des cours de mécanique et de dessin, et enfin à l'École des hautes études commerciales des cours de droit très approfondis sur les législations étrangères, la législation budgétaire et douanière et l'administration des colonies françaises et des pays de protectorat.

Au point de vue administratif, les Écoles supérieures de commerce ont été pendant longtemps absolument indépendantes de l'État : fondées en dehors de l'intervention du gouvernement par les chambres de commerce ou par des particuliers, leur conseil d'administration réglait comme il l'entendait les conditions d'admission, les programmes et les dépenses. Tout au plus le ministère du commerce intervenait-il, lorsqu'il subventionnait une école, pour examiner et contrôler l'emploi de la subvention.

Aujourd'hui et depuis la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée, complétée par deux décrets du 31 mai 1890, les Écoles supérieures de commerce se divisent en deux catégories. Les unes, celles qui ne seront pas reconnues par l'État, resteront placées sous le même régime qu'auparavant; mais leurs élèves ne bénéficient d'aucune dispense au point de vue militaire. Les autres, celles qui seront reconnues par l'État, seront soumises au contrôle du ministre du commerce qui arrêtera le programme des examens ou des concours d'entrée et des examens de sortie, et qui nommera le jury chargé de procéder à ces examens et à ces concours : les élèves diplômés de ces Écoles seront envoyés en congé en temps de paix après un an de présence sous les drapeaux dans la proportion des quatre cinquièmes, si l'École se recrute par voie de concours, et du tiers seulement si elle se recrute par voie d'examen.

Les dispositions de la nouvelle loi militaire que nous venons de rappeler auront sans doute pour conséquence d'accroître le nombre des Écoles de commerce en même temps que le chiffre de leurs élèves : et ce ne sera pas là un des résultats les moins heureux de cette loi. Tandis, en effet, que nous n'avons que six ou sept Écoles supérieures de commerce, comptant à peine un effectif total de sept ou huit cents élèves, la plupart des pays étrangers possèdent des écoles du même degré autrement nombreuses et autrement peuplées.

L'Allemagne ne compte pas moins de trente-deux écoles supérieures de commerce qu'on appelle encore Instituts supérieurs ou Académies de commerce, avec près de 4000 élèves. — L'Autriche-Hongrie possède vingt Écoles supérieures ou Académies de commerce, avec 3500 élèves environ. — L'Italie a cinq Écoles supérieures de commerce, parmi lesquelles il faut spécialement mentionner l'École de Venise, qui prépare les jeunes gens non seulement aux carrières commerciales, mais encore à la carrière consulaire et à l'enseignement. Ces Écoles supérieures italiennes n'ont pas un nombre d'élèves considérable, sauf celle de Venise qui en compte plus de cent; mais il faut remarquer que les soixante-seize Instituts techniques qui existent en Italie ont tous une sec-

tion commerciale donnant un enseignement qui se rapproche singulièrement de l'enseignement supérieur et qu'ils comptent environ mille élèves dans cette section. — La Belgique possède son célèbre Institut supérieur de commerce d'Anvers, avec plus de 130 élèves. — Enfin, la Russie est en pleine voie de développement au point de vue de son enseignement commercial, comme au point de vue de son enseignement industriel : les cinq Écoles supérieures de Saint-Pétersbourg, de Moscou, d'Odessa, etc., réunissent près de 2000 élèves : de plus, les nombreuses écoles réales qui existent en Russie ont toutes une division supérieure, qu'on appelle la division commerciale et qui donne un enseignement très approfondi.

En Angleterre, au contraire, et aux États-Unis d'Amérique, l'enseignement commercial supérieur n'existe pas. Mais cette particularité s'explique facilement si l'on considère le caractère spécial de la race anglo-américaine. Comme le font remarquer très justement MM. Jourdan et Dumont dans leur monographie sur les Écoles de commerce à l'étranger, « en Amérique comme en Angleterre, l'initiative industrielle joue un grand rôle. La majeure partie des hommes qui ont réussi à se faire une situation dans l'industrie ou dans le commerce ne doivent cette position qu'à leurs efforts personnels : aussi sont-ils généralement enclins à vouloir que leurs enfants suivent leurs traces et soient eux-mêmes des *self-made men*, c'est-à-dire fils de leurs œuvres. Les jeunes gens, pourvus d'une instruction primaire solide et des quelques connaissances spéciales qui leur sont indispensables, sont jetés dans la vie ; c'est à eux de profiter des leçons de la pratique pour parfaire leur éducation et améliorer ainsi leur situation matérielle. »

2° *Enseignement commercial du premier degré.* — L'infériorité de la France vis-à-vis des nations étrangères, que nous venons de constater en matière d'enseignement commercial supérieur, est encore plus profonde en ce qui concerne l'enseignement commercial du premier degré.

Jusqu'à la loi du 11 décembre 1880, cet enseignement n'était organisé qu'à Paris, à l'école commerciale de l'avenue Trudaine et à l'école pratique de comptabilité : ces deux écoles avaient d'ailleurs très bien réussi ; elles comprennent, la première plus de 500 élèves, et la seconde près de 300.

En province, cet enseignement n'existait pas. Aujourd'hui et depuis la loi de 1880, quelques écoles primaires supérieures ont été transformées en écoles commerciales du premier degré : telles sont, par exemple, l'école de Reims, la plus ancienne, qui date de 1884 ; les écoles de Boulogne-sur-Mer, d'Aire-sur-l'Adour, d'Épinal, de Fourmies, etc.

Ces écoles distribuent en même temps un enseignement général et un enseignement technique commercial : à l'école de Boulogne, on consacre à l'enseignement général dix-huit heures par semaine pendant les premières années et seize pendant la dernière, et de huit à douze heures à l'enseignement technique de la comptabilité et des langues. La durée normale des études est de trois années.

Dans les pays étrangers au contraire, l'enseignement commercial du premier degré est extrêmement développé. L'Allemagne possède trente-quatre écoles pour les apprentis du commerce avec plus de 4000 élèves, et l'Autriche-Hongrie quarante-sept ayant un nombre d'élèves à peu près pareil. En Italie, il n'existe pas d'écoles spéciales pour les apprentis du commerce ; mais les écoles techniques du premier degré, qui sont très nombreuses, ont toutes une section commerciale dans leur troisième année. Il en est de même en Belgique, où les écoles moyennes et les athénées ont une section qui prépare aux carrières commerciales et à l'Institut supérieur d'Anvers. Mais c'est surtout aux États-Unis d'Amérique que l'enseignement commercial élémentaire s'est puissamment développé depuis une vingtaine d'années : les *Business Colleges* (collèges d'affaires) et les *Commercial Colleges* (collèges commerciaux) qui y distribuent cet enseignement étaient seulement au nombre de 26 avec 3800 élèves en 1870 ; on en compte aujourd'hui près de 300 avec un effectif scolaire de 50,000 élèves environ.

3° *Cours du soir.* — L'insuffisance de notre enseignement commercial du premier degré a depuis longtemps préoccupé l'attention des commerçants et des chambres syndicales : et c'est au moyen des cours du soir qu'on a cherché à donner aux employés de commerce l'instruction qui leur manquait. A cet égard, de très grands efforts ont été faits, surtout depuis 1870, et il n'est que juste de reconnaître que le plus souvent ils ont été couronnés de succès.

A Paris, ces cours sont très nombreux. Ce sont notamment les cours de langues, de comptabilité et d'économie politique, dus à l'Association philotechnique fondée en 1848, les cours commerciaux du Grand-Orient de France, les cours gratuits du soir de l'école commerciale de l'avenue Trudaine, les cours d'enseignement commercial de la ville de Paris, les cours d'études commerciales de la fondation Bamberger, les cours profession-

nels commerciaux de l'Union nationale, les cours de l'Institut polyglotte et de la Société commerciale pour l'étude des langues étrangères, les cours de la Société académique de comptabilité et de la chambre syndicale des comptables, etc., etc. Ces cours, dont quelques-uns sont ouverts aux hommes et aux femmes, ne réunissent pas moins de 10 000 élèves. Ils existent également dans les principales villes de province : c'est ainsi que la Société d'enseignement professionnel du Rhône a de nombreux cours de comptabilité, de langues étrangères et de droit commercial.

On sait aussi que les pays étrangers, qui n'ont pas d'écoles techniques du premier degré, ont cherché à les remplacer en organisant des cours du soir ; tel est le cas de l'Angleterre.

IV. LES RÉFORMES DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE.

Nous touchons maintenant à la question la plus controversée de l'enseignement technique, et ce n'est pas sans quelques hésitations que nous présentons ici nos idées personnelles, d'autant plus que le cadre forcément restreint de cet article ne nous permet pas de leur donner tous les développements qu'elles comportent et sans lesquelles, cependant, elles risquent d'être mal comprises.

1. Enseignement technique industriel.

Comme nous l'avons déjà dit dans le cours de cette étude, notre enseignement technique supérieur est à la hauteur de sa tâche, et nos Ecoles des mines, des ponts et chaussées, des arts et manufactures l'emportent de beaucoup au point de vue scientifique sur les écoles similaires qui existent à l'étranger.

Ne peut-on pas cependant reprocher à cet enseignement d'être trop exclusivement centralisé à Paris, de ne pas satisfaire à tous les besoins de l'industrie en France, et ne serait-il pas désirable de le répandre davantage en lui faisant une place dans nos chaires des facultés de province? A l'heure actuelle, les facultés des sciences ne donnent guère qu'un enseignement théorique et préparatoire à la carrière du professorat : elles ne desservent pas les industries régionales. Et cependant ne comprend-on pas tout l'intérêt que pourraient avoir ces industries à posséder dans la région même et, pour ainsi dire, sous la main, un enseignement scientifique approprié à leurs besoins? Est-ce que la région industrielle du Nord ne retirerait pas un grand profit de cours spéciaux de chimie ou de métallurgie qu'on établirait à la faculté des sciences de Lille? Est-ce que Grenoble n'aurait pas pu garder plus longtemps peut-être le premier rang dans la ganterie et dans la fabrication des matières hydrauliques, si sa faculté avait ouvert des cours et des laboratoires d'études spéciales à côté de ses cours et de ses laboratoires d'enseignement général? Et cet enseignement ne trouverait-il pas une clientèle assurée parmi ces jeunes gens qui, n'ayant pu passer par les écoles spéciales, désirent cependant suivre la voie de l'industrie, et auxquels il ne reste actuellement que les carrières libérales qu'ils abordent sans goût et où ils ne sauraient réussir?

Au surplus, l'expérience de la réforme que nous proposons a été faite à Lyon, et elle y a brillamment réussi. En 1883, sur l'initiative de la chambre de commerce, une école de chimie industrielle avec quatre années d'études a été annexée à la faculté des sciences. Et aujourd'hui la fabrique lyonnaise a cessé d'être tributaire des étrangers : elle recrute sur place et dans des conditions autrement avantageuses son personnel si important de chimistes et de teinturiers.

L'enseignement industriel moyen appelle une réforme analogue et encore plus nécessaire. Comme l'avons constaté plus haut, les trois écoles d'arts et métiers, qui représentent seules en France cet ordre d'enseignement, sont absolument insuffisantes pour fournir à l'industrie française les contremaîtres qu'elle réclame : et il faut ajouter aussi que nombre de petits industriels sont mal préparés à leur profession par l'enseignement général qu'ils ont reçu à l'école ou au lycée.

Depuis longtemps, on a cherché à remédier à cet état de choses : mais on s'y est mal pris. On a confié à l'Université la mission d'organiser un nouvel enseignement mieux approprié aux besoins de l'industrie. L'Université sortait de son rôle traditionnel et elle n'a pas réussi. Voici en effet vingt-cinq ans que l'enseignement spécial a été créé; ses programmes ont été remaniés et complétés à maintes reprises; un baccalauréat est venu le sanctionner, qui ouvre aujourd'hui la plupart des écoles. Entre les mains de l'Université, cet enseignement n'a fait que végéter. On ne sait plus même aujourd'hui si c'est de l'enseignement primaire supérieur, ou de l'enseignement professionnel, ou de l'enseignement classique. On a fait un mélange incohérent de tout cela : et il est devenu, ou tout au moins il apparaît aux familles et aux chefs d'établissements « comme le refuge des élèves paresseux ou

incapables, le déversoir où s'accumule le rebut de l'enseignement classique ».

Nous voudrions autre chose et qu'on prît un parti plus décisif. L'expérience des écoles d'arts et métiers n'a été faite jusqu'ici que dans trois centres : et nous en connaissons les heureux résultats. Pourquoi ne serait-elle pas reprise dans d'autres villes autrement industrielles qu'Aix, Chalons-sur-Marne ou Angers? La plupart des villes, Lyon, Bordeaux, Lille, possèdent déjà des écoles industrielles du degré moyen qu'elles doivent à l'initiative privée. Qu'on en augmente le nombre; qu'on les munisse de toutes les ressources matérielles qui parfois leur manquent et sans lesquelles un enseignement est réduit à l'impuissance; qu'on fasse à leurs élèves la même situation au point de vue du service militaire : ce ne sont pas seulement ces élèves qui en profiteront; c'est l'industrie nationale tout entière qui trouvera dans cette organisation, très simple et en somme peu coûteuse, les chefs d'ateliers et les contremaîtres qui lui sont nécessaires. Le ministère du commerce seul peut accomplir cette réforme.

En ce qui concerne l'enseignement industriel du premier degré, nous avons vu plus haut qu'il était aujourd'hui distribué par deux espèces d'écoles, les écoles dites de métiers et les écoles professionnelles ou d'apprentissage. L'un et l'autre de ces deux systèmes ont leurs avantages. Les écoles de métiers reproduisent d'une manière plus fidèle et avec plus d'assurance que les autres l'apprentissage individuel d'autrefois; elles forment plus directement à la pratique de la profession, et leurs élèves peuvent prétendre immédiatement et dès leur sortie à des salaires plus élevés. Mais est-ce là un résultat suffisant? L'école a-t-elle assez fait pour l'apprenti lorsqu'elle a assuré sa situation immédiate? Et ne doit-elle pas s'occuper aussi du perfectionnement de ses facultés et de l'amélioration de son avenir?

La question est aujourd'hui tranchée. On reconnaît, d'une manière à peu près unanime, qu'à côté de l'éducation technique de l'apprenti il y a la question de son éducation physique, intellectuelle et morale qui n'importe pas moins à la prospérité de l'industrie nationale : cette double éducation doit être menée de front si l'on veut former des sujets d'élite qui se perfectionneront de plus en plus dans leur métier par la pratique de l'atelier. C'est là le but des écoles professionnelles ou d'apprentissage, et c'est pour ce motif qu'elles l'emportent aujourd'hui sur les écoles de métiers.

Il faut reconnaître toutefois que l'organisation actuelle des écoles d'apprentissage est loin d'être parfaite et mérite bien des critiques.

Tout d'abord, ces écoles ne sont pas assez nombreuses pour satisfaire à tous les besoins de l'industrie, et nous pourrions citer telles grandes villes industrielles qui en sont complètement dépourvues. A Lyon, par exemple, on ne trouve qu'une seule école professionnelle, l'école de tissage de la Croix-Rousse : l'apprentissage scolaire n'existe pas pour les autres industries. D'autre part, les écoles d'apprentissage, telles qu'elles sont organisées aujourd'hui, ne produisent pas en général leur maximum d'effets utiles en raison de leur perte trop considérable d'élèves. Si nous consultons les statistiques, nous voyons par exemple que l'école Diderot à Paris était ainsi composée en 1878 : en tout 165 élèves, savoir : 89 élèves en première année; 48 élèves en deuxième année; 21 élèves en troisième année; et nous relevons d'autre part, a l'école du Havre, la statistique suivante pour l'année scolaire de 1888-1889 :

	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Première année	[illegible]	90	[illegible]
Deuxième année	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Troisième année	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Il résulte de là, — et presque toutes les statistiques aboutissent au même résultat, — que la moitié seulement des élèves arrive au bout des études, dans les écoles d'apprentissage : l'autre moitié ne profite qu'en partie ou même ne profite pas du tout de l'enseignement.

Il y a là une situation très grave et dont il faut rechercher les causes. L'une des plus importantes, comme l'indique M. Gréard à propos de l'école Diderot, se trouve dans le manque d'aptitude des élèves de première année. Il est certain, en effet, que bon nombre d'enfants, même dans les villes où le choix est possible entre l'école d'apprentissage et l'école primaire supérieure, arrivent dans les écoles techniques sans avoir une vocation bien prononcée pour les carrières industrielles. Bien souvent aussi leur développement intellectuel, sans parler de leur développement physique, ne convient pas aux études nouvelles. Le découragement arrive bientôt, et avec lui des absences fréquentes qui aboutissent à la désertion complète de l'école.

Ce mal est-il sans remède, et les programmes trop vastes et mal répartis de l'école ne seraient-ils pas plus coupables que les élèves? Dans presque toutes les

écoles d'apprentissage, qu'elles aient trois ou quatre années de scolarité, on fait au début la part trop large à l'instruction professionnelle et aux travaux de l'atelier. Six heures d'atelier en première année, n'est-ce pas trop pour des enfants de douze à treize ans qui sortent à peine de l'école primaire, et qui n'ont ni l'esprit assez appliqué ni des forces musculaires suffisantes? Et que peut-il en résulter pour eux, sinon un excès de fatigue qui souvent leur enlève a jamais, dès la première heure, le goût du travail manuel?

La transition entre l'école primaire et l'école d'apprentissage est trop brusque, pour ne pas dire trop brutale. Il faudrait au contraire la ménager en procédant à une sorte de sevrage méthodique des enfants qui se destinent aux carrières de l'industrie. A cet effet, la première année de l'école d'apprentissage devrait être en majeure partie employée au développement des connaissances générales qui formaient l'objet de l'enseignement primaire. Les travaux manuels n'en seraient pas exclus : mais ils n'interviendraient que dans la mesure des forces de l'enfant et uniquement pour la révélation de ses aptitudes. Ces premières précautions pédagogiques une fois prises, on s'éloignerait ensuite peu à peu des programmes de l'école primaire pour se consacrer de plus en plus aux travaux de l'atelier, au fur et à mesure que les goûts de l'enfant s'affirmeraient et que ses forces musculaires se développeraient. En somme, l'école d'apprentissage, telle que nous la concevons, doit tour à tour présenter un double caractère : elle doit être d'abord beaucoup plus une école qu'un atelier et ensuite beaucoup plus un atelier qu'une école. Ce n'est qu'à cette condition qu'on pourra éviter ce gaspillage du capital-élève que nous avons signalé et qui risque aujourd'hui de compromettre le succès de l'enseignement technique du premier degré.

2. Enseignement technique commercial.

La plupart de ceux qui se sont occupés de l'enseignement commercial et de ses réformes ont réclamé pour cet enseignement une organisation analogue à celle de l'enseignement classique et comportant également trois degrés distincts, le degré primaire, le degré secondaire et le degré supérieur. C'est là l'idée que nous trouvons toujours et partout au premier plan, dans l'ouvrage de M. Léautey que nous avons déjà cité, dans la communication de M. Couriot sur l'enseignement commercial au Congrès des sociétés savantes de 1889, dans les dépositions et les discours de M. Siegfried. Pour nous, le sens de cette réforme nous échappe, et la classification qu'on réclame nous paraît purement arbitraire. L'enseignement et surtout l'enseignement technique, en effet, n'aurait pas de raison d'être s'il ne répondait pas à un but précis et nettement déterminé. Or, nous ne connaissons que deux catégories de personnes auxquelles l'enseignement commercial puisse s'adresser, à savoir les patrons d'une part, et les employés de l'autre. Cet enseignement ne peut donc, par la force même des choses, comporter que deux degrés, le degré supérieur pour les patrons et le degré primaire pour les employés.

On a discuté également la question de savoir si l'enseignement commercial devait être plus théorique que pratique ou bien, au contraire, s'il devait donner le pas à la pratique sur la théorie. La question nous semble quelque peu oiseuse. Il est évident, en effet, qu'à certains égards cet enseignement doit refléter la vie commerciale d'une manière aussi exacte que possible : et l'on ne comprendrait pas, par exemple, que les professeurs de langues étrangères fissent commenter à leurs élèves Gœthe ou Shakespeare au lieu de leur apprendre la langue des affaires. Mais suit-il de là que l'enseignement du commerce soit exclusivement et uniquement pratique? Évidemment non : la comptabilité ne consiste pas seulement dans la rédaction de bordereaux et d'effets de commerce; la géographie est autre chose, surtout lorsqu'on l'envisage du point de vue commercial, qu'une nomenclature de fleuves et de montagnes : et que dirons-nous de la législation et de l'économie politique? La vérité est que l'enseignement commercial comprend à la fois des connaissances générales et des connaissances plus spéciales au commerce : comme tout enseignement technique, il se propose un double but, la culture des facultés intellectuelles et la préparation directe à la profession de commerçant.

D'autres réformes s'imposent, d'une nature plus urgente et plus pratique. Nous ne parlons pas seulement des écoles de commerce du premier degré, qui n'existent presque nulle part et qu'il faudrait créer sur plus d'un point. Nous parlons aussi des écoles supérieures de commerce que nous voyons à l'œuvre depuis bientôt vingt ans et qui ont rendu de si grands services au commerce dans les régions où elles se sont développées. Bien que l'organisation de ces écoles soit des plus satisfaisantes, elle ne nous semble cependant pas absolument parfaite et elle appelle quelques réformes que nous devons indiquer tout au moins sommairement.

C'est d'abord l'augmentation de la durée des études. Dans toutes les écoles supérieures de commerce la scolarité actuelle est de deux ans. C'est trop peu, soit qu'on la compare à celle des autres écoles, qui est de trois et quelquefois même de quatre ans, soit qu'on examine le cycle des connaissances si nombreuses que l'élève doit y acquérir. Une troisième année d'études nous paraîtrait indispensable, pendant laquelle les jeunes gens pourraient se spécialiser dans la banque, dans l'exportation, dans les soieries ou dans toute autre branche du commerce auquel ils se destineraient.

C'est ensuite le recrutement du personnel enseignant. M. Guizot a écrit quelque part que « les meilleures lois, les meilleures institutions, les meilleurs livres étaient peu de chose, tant que les hommes chargés de les mettre en œuvre n'avaient pas l'esprit plein et le cœur touché de leur mission... et que c'étaient surtout les hommes chargés d'enseigner qu'il fallait former ». Or, où prépare-t-on aujourd'hui les professeurs de l'enseignement commercial? Nulle part. Certes nous savons que le personnel actuel est à la hauteur de sa tâche : il a été formé par de longues années de professorat à la pratique de cet enseignement tout spécial. Mais la valeur de ce personnel est tout individuelle : qu'il vienne à disparaître, et on trouvera difficilement à le remplacer. Il serait donc absolument indispensable, si l'on veut maintenir le niveau de l'enseignement supérieur commercial, d'instituer une école normale technique, qui pourrait en même temps fournir des professeurs à l'enseignement spécial des lycées : cette école normale serait placée à l'École des hautes études de Paris, qui occuperait ainsi à juste titre le rang à part qu'elle a toujours ambitionné dans l'enseignement commercial.

Nous désirerions enfin voir l'État accorder certaines faveurs déterminées à nos écoles de commerce. L'État a déjà beaucoup fait pour elles, surtout dans ces dernières années. Mais que de réformes qu'il lui serait si aisé d'accomplir et qui ne sont pas encore réalisées!

Ne serait-il pas nécessaire notamment, dans l'intérêt même des études commerciales, que le personnel enseignant des écoles de commerce fût représenté au conseil supérieur de l'enseignement technique, comme le personnel des facultés, des lycées et des écoles primaires est représenté au conseil supérieur de l'instruction publique?

A un autre point de vue, croit-on que ce serait de l'argent mal placé, que celui qui serait employé à augmenter le nombre des bourses de voyage, que le ministère du commerce distribue aujourd'hui avec trop de parcimonie?

Et enfin, a-t-on assez fait pour notre commerce extérieur lorsqu'on a ouvert les portes des consulats aux élèves de nos écoles de commerce? Ces écoles ne devraient-elles pas être les pépinières des consuls, comme on l'a dit, quelque chose d'analogue à ce que sont l'École polytechnique ou l'École centrale pour les ingénieurs et l'École normale supérieure pour les professeurs de l'Université?

Telles sont, à notre avis, les réformes qui sont nécessaires, pour que l'enseignement technique à ses divers degrés puisse produire tous les résultats que l'industrie et le commerce de notre pays sont en droit d'en attendre. Elles peuvent se résumer en deux mots : création de nouvelles écoles industrielles et commerciales, là où le besoin s'en est fait sentir; leur meilleure organisation de ces écoles au point de vue pédagogique.

A qui appartient-il de réaliser ces réformes? Sur ce point, les opinions sont très partagées.

Les uns font appel aux pouvoirs publics, et ils voudraient que l'État prît à sa charge et sous sa direction l'enseignement technique au même titre et de la même manière que les autres branches de l'enseignement. Les autres, au contraire, repoussent toute intervention de l'État, et ils estiment que l'organisation et la tutelle de l'enseignement technique devraient être exclusivement confiées aux chambres de commerce, aux syndicats professionnels, aux associations libres, en un mot, à l'initiative privée : tout au plus l'ingérence des pouvoirs publics aurait-elle sa raison d'être lorsqu'il s'agirait d'accorder des subventions aux écoles dont les ressources particulières seraient insuffisantes.

S'il nous fallait opter entre ces deux conceptions opposées, c'est sans contredit à celle qui se réclame de l'initiative privée que nous donnerions la préférence. L'enseignement technique, en effet, n'est pas un enseignement qui puisse se distribuer d'une manière uniforme sur toute l'étendue du territoire français : c'est un enseignement tout spécial qui doit s'adapter aux besoins infiniment divers des industries, se spécialiser suivant les régions, se modifier même avec les transformations de l'industrie et du commerce. Or cette diversité sera-t-elle possible si l'État met la haute main sur cet enseignement? N'est-il pas à craindre qu'il en soit des écoles professionnelles comme des autres écoles publiques? L'État pourra-t-il satisfaire ces besoins locaux ou régionaux qu'il ne connaît qu'imparfaitement? Et ne

sera-t-il pas tenté d'appliquer encore ici « cette rigueur de systématisation, cette uniformité qui fait la joie des logiciens et le triomphe des fonctionnaires, mais qui condamnerait à un échec inévitable une œuvre dont le pays attend beaucoup? »

A ce point de vue, l'initiative privée est de beaucoup préférable, et il est certain qu'elle pourra, mieux que l'Etat, organiser des écoles exactement appropriées aux besoins de l'industrie et du commerce de chaque région. Mais n'y a-t-il pas un autre danger à lui confier exclusivement l'enseignement technique? Si l'initiative privée est réduite à ses propres forces, sera-t-elle assez puissante pour doter le pays des écoles qui lui sont nécessaires? L'expérience a été faite depuis vingt ans, et elle est malheureusement concluante. Les chambres de commerce et les syndicats professionnels ont fait de grands efforts auxquels nous rendons pleine et entière justice. Mais leur œuvre est restée incomplète : l'enseignement industriel du premier degré n'existe que dans quelques villes; l'enseignement commercial élémentaire n'existe presque nulle part. N'est-il pas nécessaire que l'État intervienne pour compléter cette œuvre, et n'est-ce pas à lui qu'il appartient de créer des écoles dans les localités, trop nombreuses encore, où elles font défaut?

En somme, et si l'on veut que l'enseignement technique fonctionne et qu'il réponde aux besoins du commerce et de l'industrie, il ne faut pas, comme on le fait trop souvent, isoler l'État de l'initiative privée et l'y opposer : il faut au contraire combiner et associer étroitement l'action locale avec l'action gouvernementale. Dans ce système, dont nous ne pouvons indiquer ici que les grandes lignes, l'État interviendrait, au nom de l'intérêt général qu'il représente, pour assurer l'existence et pour contrôler le fonctionnement de l'enseignement technique. Mais là s'arrêteraient ses pouvoirs; et ce serait aux comités locaux, composés d'industriels, de commerçants et même de professeurs, qu'il appartiendrait d'organiser chaque école, de l'administrer et d'en déterminer les programmes. On arriverait ainsi au but que des efforts isolés ne pouvaient pas atteindre : l'enseignement technique serait établi d'une manière très complète, et il comporterait en même temps cette diversité d'organisation que réclament le commerce et l'industrie de chaque région.

A côté de ces réformes il en est une autre, plus importante peut-être, et qui ne dépend plus de l'État : c'est celle de l'opinion publique et des préjugés qui se manifestent encore à l'égard des carrières industrielles et commerciales (V. Commerce, IV). Que de fois n'avons-nous pas entendu dire à des ouvriers : « Mon fils ne sera pas un ouvrier; j'ai trop souffert et je souffre encore trop moi-même de la triste condition qui m'est faite. » Ou bien encore : « S'il y avait eu de mon temps des écoles comme celles d'aujourd'hui, certes je ne serais pas à *peiner* du matin au soir. » Et que de fois aussi n'avons-nous pas entendu les pères de famille des classes plus aisées tenir ce raisonnement : « Mon fils aîné est intelligent : il sera avocat et, qui sait même, peut-être député et ministre. Quant à mon fils cadet, il manque de *moyens* : nous le mettrons dans le commerce. »

Depuis le haut jusqu'en bas de l'échelle sociale, c'est toujours le même préjugé, et ce préjugé ne date pas d'hier. Sans vouloir remonter jusqu'aux Grecs ou aux Romains, on sait en quelle médiocre estime on tenait le travail sous l'ancien régime et que c'était déroger que d'exercer le commerce ou l'industrie. Depuis cette époque, une révolution s'est accomplie qui a transformé profondément nos lois et nos mœurs; mais ce préjugé est resté vivace et il n'en est pas cependant de plus faux et de plus dangereux.

L'idéal de l'ouvrier, c'est un emploi de bureau. Mais est-il bien vrai que cet emploi présentera pour lui plus d'avantages que son métier? L'apprenti formé par l'école et devenu habile dans sa partie ne touchera-t-il pas des salaires plus élevés que l'employé de la mairie ou de la douane? S'il est intelligent et instruit, n'a-t-il pas devant lui des perspectives d'avenir autrement séduisantes que celles du fonctionnaire qu'il envie? Et en tout cas, les travaux de l'atelier ne sont-ils pas préférables à la monotone et fastidieuse besogne des services administratifs?

L'idéal des familles aisées, ce sont les carrières libérales. Mais en quoi ces carrières exigent-elles plus d'intelligence, et comment méritent-elles plus de considération que les carrières industrielles ou commerciales? Un revirement s'est déjà opéré en faveur de l'industrie, si bien que l'ingénieur et le maître de forges sont aujourd'hui les héros des romans à la mode. Le commerce paraît encore une profession d'un ordre inférieur : et pourtant, lorsqu'on va au fond des choses, le rôle du commerce n'est-il pas en somme le même que celui de l'industrie? Ainsi que le disait M. Frédéric Passy, « comment ne voit-on pas que, par ces opérations et ces déplacements qui consistent à faire venir jusqu'à la main ou jusqu'à la bouche qui les attendent, l'instrument de travail ou le produit, le commerçant est producteur absolument au même

degré, sinon de la même manière, que l'industriel? Eh quoi! ce ne serait pas produire que de faire venir de l'Amérique le coton, de la Chine la soie, qui servent à entretenir l'activité de nos métiers, à procurer des salaires à nos ouvriers et à nous fournir des tissus et des vêtements! Ce ne serait pas produire que de faire venir jusqu'à nous des objets qui, demeurés au loin, seraient pour nous comme s'ils n'existaient pas!... Ce serait produire que de faire sortir sous nos pas le charbon de la mine; et quand le charbon est extrait, ce ne serait pas produire que de le faire arriver de la mine, où il demeurerait inutile, aux lieux de consommation où il va répandre le mouvement, la chaleur, la lumière et la vie! »

La vérité est que l'industriel et le commerçant concourent également à la production : ils poursuivent le même but; ils doivent déployer les mêmes qualités pour l'atteindre; ils s'exposent aux mêmes risques : dès lors, s'ils sont l'un et l'autre à la peine, n'est-il pas juste qu'ils soient également à l'honneur?

Em. Cohendy et A. Bonnet.

Bibliographie.

Oct. Gréard, *Éducation et instruction*, 4 vol. — *Compte rendu des travaux du congrès international de l'enseignement technique*, Paris, Guillaumin, 1887. — *Mémoires et documents scolaires publiés par le Musée pédagogique*, passim. — *Enquête sur l'enseignement professionnel, dépositions et rapports*. — Corbon, *l'Enseignement professionnel*. — Leroux, *Rapport sur l'enseignement technique et professionnel*. Paris, 1886. — Lacheley, *État actuel en France du patronage et de l'enseignement des apprentis*. — Salicis, *l'Enseignement manuel et professionnel en Allemagne*. — Léautey, *l'Enseignement commercial et les Écoles de commerce en France et dans le monde entier*. Paris, 1886. — Jourdan et Dumont, *Étude sur les Écoles de commerce à l'étranger*. Paris, 1886. — Gachet, *Mémoire sur l'enseignement commercial*. Paris, 1889.

ENSENADA (don Zenon de Somodovilla y Bengoechea, marquis de la), né en 1702 à Hernvis, province de Rioja, mort en 1781.

Les premières informations biographiques exactes qui existent sur lui ne remontent qu'à 1720, où il fut nommé par le secrétaire d'État Patiño employé au ministère de la marine. En 1725, il passa au grade de commissaire des matricules; en 1732, ses aptitudes, développées par son zèle et ses travaux, le firent placer à la tête de la direction et organisation de l'escadre et de l'expédition destinée à faire le siège d'Oran. L'année suivante, on le trouve intendant d'expédition pour la conquête de Naples et de la Sicile. Ce fut alors qu'à la suite de ses intelligents et infatigables services, le roi lui octroya le titre de marquis de la Ensenada (le mot *Ensenada*, qui signifie baie ou port de refuge, rappelait les nombreuses améliorations effectuées et les digues construites par les soins de don Zenon de Somodovilla dans les principaux ports de l'Espagne).

Vers 1737, il occupa la charge de secrétaire général de l'Amirauté et d'intendant général de la marine, et lorsqu'en 1740 l'infant don Philippe partit pour l'Italie afin de faire valoir ses revendications patrimoniales au sujet de la Lombardie, le marquis de la Ensenada, promu à la dignité de grand amiral, l'accompagnait comme secrétaire d'État. Plus tard enfin, quand Ferdinand VI monta sur le trône, nous trouvons Ensenada à la tête des affaires du royaume et dirigeant effectivement tous les ministères, sauf le ministère d'État. C'est alors que Ensenada profita de la paix pour tâcher de relever et l'administration et les finances, qui étaient l'une et l'autre dans le plus complet désarroi.

Les revenus de la couronne se trouvaient depuis un siècle affermés à des spéculateurs et à des agioteurs qui, dans les moments de besoin trop fréquents de l'État, lui faisaient des payements par avance, à des taux usuraires, se réservant de pressurer ensuite le peuple. Déjà divers ministres, surtout Galina et Campilla, avaient compris la nécessité de réformer cet ordre de choses, mais nul ne l'avait osé avant Ensenada.

Grâce à un choix rigoureux d'administrateurs, il put rétablir les droits directs du trésor, simplifier le recouvrement des recettes et améliorer en même temps la constitution défectueuse de plusieurs provinces. Il allégea les impôts qui grevaient surtout les classes pauvres; par contre, il porta plus haut les droits de douane sur les laines, le sel et les tabacs; grâce à ces remaniements, toutes les dépenses de l'État se trouvèrent payées avec le produit des impôts.

Il adopta l'idée d'une *contribution unique*, idée que venaient d'appuyer les économistes français de l'époque, et qui, depuis le roi Philippe II, préoccupait la couronne d'Espagne. Il espérait à l'aide de cette contribution unique couvrir les frais ordinaires, réservant les recettes de l'Amérique pour les frais extraordinaires ou dépenses de guerre, comptant en même temps sur une augmentation de la population, sur le développement du commerce des laines et des fruits, et le remboursement des droits d'octroi.

Par une contradiction étrange chez un homme aussi intègre et chez un ministre aussi entendu, il ne se faisait pas une idée bien nette du crédit public. Il n'était pas éloigné de voir dans les dettes contractées par les règnes antérieurs, en quelque sorte comme les charges ou les obligations d'un

majorat, niables en justice et peu obligatoires même au point de vue de la conscience; et a ce sujet, il s'en rapportait, dans son livre « *Representacion hecha...*, etc. », a l'avis des théologiens.

Il voyait avec raison dans les métaux, malgré et contre toutes les opinions des économistes espagnols de l'époque, des marchandises comme les autres. Aussi dérogea-t-il aux décrets qui en interdisaient l'exportation. C'est dans le même esprit qu'il abolit les impôts existant sur le transport des grains d'une province à l'autre et restreignit de tout son pouvoir l'étendue des monopoles qui visaient surtout le commerce de l'Amérique. A cet effet, il établit des navires appelés *registros* qui pouvaient voyager et trafiquer sans être obligés de faire partie ni de la flotte, ni des galions; réforme qui donna aussi d'excellents résultats.

C'est à lui qu'on doit les principales améliorations qui furent introduites à cette époque dans la marine marchande, tant espagnole qu'européenne.

Son système économique tendant surtout à encourager l'agriculture, il améliora les routes publiques et toutes les voies de communications intérieures ou extérieures.

Sous son ministère, un ingénieur d'origine française, don Carlos Le Maur, entreprit le canal de Castille; ce canal, chemin de *Puerto de Guadarama*, fut terminé en cinq mois; par contre, celui de *Puerto del Rey*, et maint travail utile projeté furent abandonnés à l'époque où Ensenada tomba en disgrâce.

Ce fut encore lui qui fonda le collège des *Guardias-Marinos* (enseignes de vaisseau) mis sous la direction d'un français nommé Louis Godin; lui encore qui, pour favoriser la marine marchande, établit des arsenaux, des chantiers, appela près de lui des constructeurs étrangers.

En dehors de la marine, de l'agriculture et des finances auxquelles il se consacra spécialement, il fonda à Cadix une école de médecine et un observatoire astronomique, protégea avec une largeur intelligente les sciences et les arts, organisa des voyages d'explorations scientifiques, et signa en 1753 un concordat avec le pape Benoît XIV.

La politique du marquis de la Ensenada qui était favorable à une alliance étroite entre la France et l'Espagne effaroucha l'Angleterre. Elle ne pouvait accepter froidement le développement et le prestige de la marine espagnole. Aussi, soutenue et par l'Autriche et par les ennemis du marquis de la Ensenada, l'Angleterre, par l'entremise de son ambassadeur à Madrid, sir Richard Keen, appuyé lui-même sur le duc de Huescar et le comte de Valparaiso, obtinrent de la faiblesse de Ferdinand VI la destitution de Ensenada. Déchu, il fut exilé à Grenade en 1754 et, sans la protection de la reine, ses ennemis lui auraient intenté un procès pour crime de haute trahison. Sa chute provoqua à Londres des réjouissances publiques, qui par la fougue même de leur démonstration eussent dû prouver à l'Espagne la faute qu'on avait commise en destituant le marquis de la Ensenada. A Madrid, pamphlets et libelles plurent sur le ministre déchu, et il existe, imprimé par un officieux, un mémoire en vingt-deux chapitres, où il est reproché amèrement au marquis de la Ensenada, non seulement d'avoir amené en Espagne des « étrangers et leurs vices », mais, par exemple, d'avoir essayé d'introduire le code prussien qui abrégeait la longueur des procès, et d'avoir tenté « d'aigrir » les vins d'Espagne sous prétexte de pousser à la fabrication du champagne. On n'oublia pas de lui imputer comme un crime son luxe personnel; car l'inventaire de ses biens montre un grand luxe : non moins de 2 000 000 de pesos de porcelaine de Chine, à côté de 108 paires de chausses, 1 000 paires de bas de soie, avec un approvisionnement de 500 arrobas (livres) de chocolat, et un « nombre impondérable et innombrable (*sic*) de marinades et de pois chiches. »

A la mort de Ferdinand VI, son successeur Charles III rappela Ensenada, sans toutefois lui rendre tous ses anciens emplois.

A. A.

ENTREPOT. — On désigne sous le nom d'*entrepôt* le lieu, soit public, soit privé, où sont déposées des marchandises dont les droits de douanes ou d'octrois ne sont pas acquittés.

L'utilité des entrepôts est évidente; elle permet aux négociants de réexporter des marchandises sans payer de droits de douanes, ou de n'acquitter les taxes d'octrois qu'au fur et à mesure des ventes et, par conséquent, d'éviter l'immobilisation de capitaux souvent importants. Connus des Hollandais et des Anglais, dont ils ont sinon fait, au moins contribué à faire la richesse, on les retrouve en France avec Colbert (1687). Mais trop d'intérêts étaient lésés par l'application des mesures préparées par Colbert en vue de servir les intérêts du commerce, et l'année suivante (mars 1688), l'ordonnance était rapportée. Autorisés en 1791, les entrepôts ne furent vraiment rétablis qu'en 1803; depuis cette époque, diverses lois ont complété le système établi par celle du 8 floréal an XI (28 avril 1803).

En matière de *douanes* (voy. ce mot), les entrepôts se divisent en entrepôts réels, fictifs ou irréguliers; on ne connaît que les entrepôts réels ou fictifs en matière d'octroi.

Entrepôts réels. — Ce sont des magasins publics ou bâtiments spécialement affectés à cette destination; les marchandises, après vérification, sont remises à la garde des préposés ou employés, l'administration étant responsable des avaries qui proviennent du fait de ceux à qui est confiée la garde ou la surveillance de ces entrepôts. En matière d'octroi, la durée de l'entrepôt réel est illimitée, mais elle ne peut excéder trois années en matière de douane; passé ce délai, les droits sont liquidés d'office, un mois après que sommation a été faite au propriétaire des marchandises d'avoir à liquider ces droits; cependant, des prolongations peuvent être accordées sur demandes motivées et faites en temps utile. La sortie des marchandises entreposées doit être précédée d'une déclaration faite à la douane ou à l'octroi, par l'entrepositaire ou son représentant, qui en donne décharge sur les registres de l'entrepôt; le cas échéant, les droits doivent être immédiatement acquittés. Dans les entrepôts réels d'octroi, les marchandises ne peuvent être retirées que par parties au moins égales à celles qui se débitent dans les ventes en gros.

Entrepôts fictifs. — Lorsque les marchandises soumises aux droits sont placées dans les magasins mêmes du négociant auquel elles appartiennent, ces magasins constituent des entrepôts fictifs. L'entrepositaire doit déclarer les marchandises qu'il entend entreposer, désigner les magasins qu'il affecte à cet usage et qui doivent être disposés de façon à rendre la fraude facile à découvrir; en outre, il doit s'engager à payer les droits sur les marchandises qu'il aura à faire sortir après déclaration, et sur toutes les quantités qu'il ne pourra représenter à toute réquisition, cet engagement étant cautionné par une autre personne acceptée par l'administration. En matière d'octroi, la durée de l'entrepôt fictif est illimitée; sa durée est d'une année en matière de douane.

Entrepôts irréguliers. — L'entrepôt irrégulier a lieu dans les bâtiments de la douane affectés aux entrepôts réels, mais s'applique seulement aux marchandises prohibées à leur entrée dans des ports où ne se trouvent pas d'entrepôts réels pour ces sortes de marchandises. L'admission des marchandises prohibées en entrepôt irrégulier, n'est faite que si elles figurent sur le manifeste du capitaine, par espèce et qualité, et si, chargées sur des bâtiments de 100 tonneaux au moins, elles n'excèdent pas la dixième partie de la totalité du chargement. Autrement les marchandises sont simplement déposées en douane, pour être réexportées par le même navire s'il retourne à l'étranger, ou, s'il n'y retourne pas, par le premier bâtiment de tonnage requis sortant du port, et ce dans le délai maximum d'un mois. Pour les navires inférieurs à 100 tonneaux, les marchandises prohibées doivent être inférieures au dixième du chargement, toutes autres conditions restant les mêmes; dans le cas où cette limite est dépassée, le navire est contraint de reprendre la mer, sans faire relâche. Cette disposition s'applique à tous les navires arrivant dans un port où n'existe pas d'entrepôt, sauf les cas de relâche forcé.

En dehors de ces trois sortes d'entrepôts on connaît encore les entrepôts *frauduleux* qui résultent de l'introduction dans le rayon douanier de marchandises non accompagnées d'expédition régulière ou en contravention avec les règlements, et les entrepôts qu'on pourrait appeler *accidentels* qui consistent en des locaux qui, par nature et par destination, ne peuvent être reconnus comme magasins, et ne sont que temporairement considérés comme entrepôts réels, pour une période déterminée et dans des circonstances particulières. C'est ainsi par exemple que les locaux qui servent aux *expositions* (voy. ce mot) internationales sont, pendant la durée de l'exposition, considérés comme entrepôts et exercés comme tels.

Les *magasins généraux* (voy. ce mot) servent, le cas échéant, d'entrepôt de douane, et cela explique la confusion qui se produit quelquefois. Mais il y a, aussi bien dans le but poursuivi que dans les conditions légales des entrepôts et des magasins généraux, des différences sensibles, qui en font deux choses distinctes, et alors même que le magasin général est en même temps entrepôt réel, ces différences subsistent et ne permettent pas de considérer comme une même chose le dépôt en entrepôt ou dans le magasin général. Ceci s'applique surtout à la constitution du gage (V. WARRANTS), à la délivrance et à la vente des marchandises, et trouvera naturellement sa place dans l'article consacré aux magasins généraux.

G. FRANÇOIS.

ENTREPRENEUR.

SOMMAIRE

1. Fonction de l'entrepreneur dans la production.

Toute société, qu'elle soit placée sous le régime socialiste ou sous le régime de la liberté, possède une organisation du travail dans laquelle le partage des occupations tient une place plus ou moins grande. Chaque élément de puissance productive, en ce qui concerne le travail, a ses agents. Le travail musculaire, le travail d'invention, le travail d'épargne, le travail d'organisation et de direction ont leurs fonctionnaires. Lorsque la liberté du travail règne dans une société, toutes les fonctions dont nous venons de parler sont libres, c'est-à-dire que non seulement chacun peut embrasser librement la profession qui lui semble la plus profitable, mais encore qu'il agit toujours sous sa propre responsabilité sans être soumis à aucune réglementation autoritaire quant à son travail et au produit de son travail. Dans ces conditions, sous le régime de la liberté, l'entrepreneur est le metteur en œuvre des différents éléments de puissance productive considérés dans une exploitation particulière : il réunit, combine et dirige ces éléments sous sa propre responsabilité. Enfin, il échange les produits de son entreprise (V. Division du travail et Travail).

C'est le cas le plus général. Un entrepreneur, en effet, lorsque la dimension de son entreprise le lui permet, emploie des ouvriers, des commis, des ingénieurs, emprunte des capitaux. Parfois il est capitaliste et n'a point recours au travail d'épargne d'autrui, n'emprunte pas de capitaux. Souvent, il est, à lui seul, capitaliste, ouvrier, entrepreneur et n'a que peu ou point de collaborateurs ouvriers. Le petit propriétaire rural, l'ouvrier travaillant seul chez lui, pour son compte personnel, nous offrent des exemples de la réunion, sur une seule tête, de toutes les fonctions nécessaires dans une entreprise.

Quoi qu'il en soit, séparée ou combinée avec les autres, la fonction de l'entrepreneur est toujours distincte. Un petit entrepreneur travaillant chez lui, avec son propre capital, n'a pas à développer que des efforts musculaires et des efforts d'épargne (V. Épargne, § 6). Il lui faut encore acheter des matières premières, organiser son atelier ou sa boutique, vendre ses produits. Pour ces différentes opérations, il est nécessaire qu'il connaisse le marché spécial à son commerce ou à son industrie, et quelque peu le marché général ; qu'il tienne une comptabilité, en un mot, qu'il dirige.

Ce travail d'organisation et de direction de l'entrepreneur a été assez souvent méconnu, surtout dans les entreprises de dimension très restreinte dont nous venons de parler. Comme il ne présente pas, à première vue, une série d'actes continus, qu'il est une opération de l'esprit, il ne semble pas qu'il entre pour une part aussi grande dans la production.

Cependant la fonction de l'entrepreneur est très complexe. Elle exige du talent d'observation, du savoir et beaucoup de tact et de sang-froid. Chef responsable, non seulement envers lui-même et sa famille, mais encore envers ses prêteurs de capitaux et la société tout entière, l'entrepreneur qui manque à sa mission apporte toujours, dans le milieu économique où il opère, un trouble proportionné à l'importance de son entreprise. Mais il est puni immédiatement de sa faute par la perte de sa situation. Incapable de tenir le poste qu'il occupait, il est alors forcé d'aller chercher une autre fonction plus conforme à ses aptitudes, et devient ouvrier, commis, etc.

Dans une société socialiste, il n'en serait pas ainsi. La fonction de l'entrepreneur y existerait nécessairement. Toutefois elle ne serait pas exercée dans les mêmes conditions que dans une société placée sous le système d'appropriation par liberté : la fonction de l'entreprise serait partagée entre l'autorité supérieure, directrice du mouvement économique et les agents et sous-agents chargés de faire exécuter et d'exécuter les ordres et règlements du pouvoir. Dans ce cas, la responsabilité des agents et surtout celle des chefs du gouvernement serait loin d'être directe et effective. S'il y avait faute commise, la punition, pour les agents, serait le résultat d'une mesure administrative et l'on sait ce que peuvent être les mesures de cette sorte. Quant aux chefs du gouvernement, il serait fort difficile de les atteindre, à moins que la quantité de fautes commises ne fût la cause d'un changement du personnel directeur. Or, ces remaniements n'auraient pas toujours lieu sans révolution ; de toute façon, ils apporteraient une grande perturbation dans le monde économique. Et l'on peut juger, par les conséquences des révolutions politiques qui ont un rapport moins intime, cependant, avec l'organisation du travail, de ce que seraient les effets de pareils changements !

L'administration des sociétés anonymes commerciales et industrielles parait, au premier abord, présenter des points de ressemblance avec l'organisation socialiste. Dans

ces sortes d'entreprises, le directeur est souvent rémunéré comme un employé, parce qu'il ne court pas les risques de gain ou de perte. Ce directeur ne peut, pour cette raison, être considéré comme entrepreneur. Il n'est qu'un gérant, un délégué, agissant d'après les ordres généraux d'un conseil d'administration ou de direction. La responsabilité, pour être moins directe que dans le cas de l'entrepreneur directeur, n'en a pas moins son effet : la perte des capitaux engagés atteint des capitalistes déterminés, et est la punition des fautes commises par des délégués mal surveillés.

2 Sa rémunération.

La rémunération du travail de l'entrepreneur est, elle aussi, comme la rémunération des autres formes de travail, soumise à la loi de l'offre et de la demande. Mais, comme la rémunération de l'entrepreneur dépend, en grande partie, de la rémunération du travail proprement dit représenté par les ouvriers, commis, etc., et de la rémunération de l'épargne représentée par les capitalistes, il est indispensable de parler ici du prix de revient dans une entreprise. Supposons qu'aucun monopole, qu'aucune loi restrictive n'entravent la liberté du travail; si nous laissons de côté les impôts qui frappent directement ou indirectement le produit considéré, le prix de revient se compose alors de salaires et d'intérêts; en d'autres termes, il est la somme des rémunérations de tous les travaux qui ont concouru à la confection de ce produit.

Si l'entrepreneur, outre la fonction de directeur, en remplit une autre dans l'entreprise, comme celle de commis, d'ouvrier, de caissier, etc., il doit évidemment faire entrer le salaire de cette fonction dans le prix de revient et établir ce salaire d'après le taux du marché. Dans le prix de revient est compté aussi le salaire de l'entrepreneur en tant qu'entrepreneur. Toutefois, l'évaluation de ce salaire est fort difficile et ne peut être faite qu'avec la plus grande prudence, puisqu'en définitive ce salaire n'est déterminé exactement que par la vente du produit. Ainsi établi, le prix de revient n'est pas toujours nécessairement moindre que le prix de vente : il peut lui être égal ou supérieur. L'entreprise fait simplement ses frais si les prix de vente et de revient sont égaux; elle est en perte si le premier est inférieur au second. Dans le premier cas, l'entrepreneur a touché un salaire plus ou moins élevé, mais tel qu'il a été établi dans le prix de revient; dans le second cas, il voit cette rémunération diminuer, parfois même disparaître. Lorsque le prix de vente est supérieur au prix de revient, il y a *profit*.

Toutes les entreprises dans une même industrie n'ont pas un prix de revient égal; celles qui parviennent à le diminuer, à le rendre plus petit que celui des maisons concurrentes, bénéficient sur le marché de cette différence appelée plus haut profit. Ce profit n'entre pas dans le prix de revient; il n'entre pas non plus dans le coût de production qui n'est que le prix de revient maximum d'un produit considéré : c'est-à-dire, parmi les entreprises fabriquant des produits similaires, le prix de revient le plus élevé. Le profit est donc un supplément de rémunération pour l'entrepreneur qui, au moyen d'une habile administration, a su diminuer son prix de revient. Si cette diminution a pour cause une situation avantageuse de l'entreprise, ou la fertilité du sol comme en agriculture, le profit est, en cette circonstance, un effet direct de la loi de la rente (V. Rente).

Le profit ne peut et ne doit donc pas être confondu avec la rémunération proprement dite de l'entrepreneur; néanmoins le profit dépend, on le comprend bien, de la fixation par l'entrepreneur lui-même de son salaire personnel. Ce salaire, suivant son importance, élève ou abaisse le prix de revient et, par suite, diminue ou augmente la part appelée profit. Le plus souvent, en industrie, le profit est la récompense légitime de l'intelligence des affaires, du tact économique et quelquefois de l'audace.

La fonction de l'entrepreneur n'est pas une fonction à part, une fonction privilégiée : elle n'échappe point aux effets de la loi de l'offre et de la demande. Lorsque la rémunération et le profit de l'entrepreneur deviennent, à la suite d'une élévation des prix courants, hors de proportion avec les rémunérations des capitalistes et des ouvriers et employés, les ouvriers, les employés ou bien encore les capitalistes se font entrepreneurs. Le contraire a lieu si les prix courants viennent à baisser : les entrepreneurs se font ouvriers, employés, ou, s'ils ont des capitaux, les prêtent à des industries plus prospères. En tout cas, les prix courants font varier le nombre des entreprises dans une industrie et, par conséquent, font aussi varier la demande de travail et de capitaux, l'offre de salaire et d'intérêts (V. Prix et Profits).

3. Gestion des entreprises.

Nous avons dit, en termes généraux, lorsque nous avons défini la fonction de l'entrepreneur, qu'il était le metteur en œuvre des différents éléments de la puissance productive. Ces éléments sont, nous le savons, le

travail ou l'effort sous ses différentes formes. Si nous divisons ces éléments en deux grandes classes, nous voyons que l'entrepreneur emploie : 1° l'épargne représentée par les capitaux; 2° le travail proprement dit (travail d'invention, d'administration, travail musculaire, etc.) représenté par des ingénieurs, des commis, des ouvriers, etc.

Mais avant d'emprunter des capitaux et d'embaucher des ouvriers, l'entrepreneur devra étudier le marché, s'assurer si le produit qu'il veut fabriquer est demandé et si cette demande se maintiendra ou s'accroîtra. Il ne devra point ignorer le prix de revient des entreprises fabriquant le même produit; il cherchera même à réduire ce prix de revient dont il calculera les éléments d'après le taux courant des intérêts et des salaires. Puis il lui faudra prévoir les pertes, le coulage, parer aux dépenses d'amortissement, aux frais de mise en marche. Comme un général qui passe en revue ses troupes et étudie ses moyens d'action, l'entrepreneur observera le terrain économique et mesurera la puissance des éléments de production dont il peut se servir. Une fois ce travail préparatoire terminé — travail duquel dépend souvent le succès de l'entreprise — il ne pourra rester inactif sous peine d'insuccès. La concurrence le forcera à soutenir une lutte de chaque jour, de chaque heure. Il aura, d'un côté, à gérer intérieurement son entreprise, de l'autre, à écouler ses produits.

La gestion intérieure de l'entreprise comporte une connaissance assez étendue de l'emploi des capitaux et de l'emploi du travail.

Emploi des capitaux. — L'emploi des capitaux n'est point aussi facile qu'on pourrait le croire, à première vue. Le capital, surtout le capital circulant, se plie à toutes les transformations et, par cela même, devient dangereux entre les mains de tout homme inexpérimenté ou dont la volonté est faible. Le capital est trop souvent considéré comme une clef d'or avec laquelle on ouvre, sans peine, toutes les portes. Cette erreur a causé et causera encore malheureusement le gaspillage de richesses considérables. Sous le régime de la liberté du travail, chaque individu accomplit forcément, sur une échelle plus ou moins grande, les actes de la vie économique : il produit, vend, achète et, à cause de cela, est porté à croire qu'il peut étendre ces opérations, sans connaissances spéciales, sans éducation économique. Pourtant, le premier venu ne prétend pas savoir la physiologie, parce qu'il respire et mange.

Nous ne pouvons entrer ici dans l'étude détaillée de la direction des entreprises en ce qui concerne aussi bien l'emploi des capitaux que celui du travail. L'art de l'entrepreneur, sur lequel on a beaucoup écrit, exigerait une analyse très étendue. Nous nous contenterons d'indiquer sommairement — pour montrer combien est importante et délicate la fonction de l'entrepreneur — les points principaux qui doivent attirer son attention.

Les capitaux fixes se renouvellent lentement. Toute amélioration qui leur est apportée est lente à se transformer en produit propre à l'échange. Les terres que l'on défriche, celles que l'on assainit ou sur lesquelles on plante des bois, les bâtiments et les grosses machines dans les industries, etc., sont des capitaux dont l'amortissement est long. L'entrepreneur, en supposant qu'il se serve du crédit, doit donc tenir compte de la nature de ces capitaux et ne les emprunter qu'à longue échéance. En établissant le prix de revient de son produit, il est aussi obligé de compter, pour les capitaux fixes, un intérêt plus élevé que pour les capitaux circulants, en raison des risques que courent les premiers, soit du fait des intempéries, soit de celui des crises commerciales. L'affectation et la destination spéciale de certains bâtiments et de certaines machines inutilisées dans une industrie où la demande du produit de cette industrie a baissé, est une cause de baisse de valeur considérable de ces bâtiments et de ces machines. La proportion entre les capitaux fixes et les capitaux circulants dépend de la nature de l'industrie à laquelle appartient l'entreprise. Mais, en règle générale, il faut bien se garder d'exagérer les capitaux fixes parce qu'il est plus avantageux pour l'entrepreneur de posséder des capitaux circulants qu'il peut transformer facilement, « mobiliser » en quelque sorte. Ces capitaux circulants sont ordinairement empruntés à court terme en raison de la facilité avec laquelle ils se prêtent à l'échange.

C'est par l'action des capitaux circulants que les capitaux fixes deviennent productifs. Que faire d'une ferme si l'on n'a pas des capitaux pour payer des ouvriers, acheter du bétail, des engrais, etc.? Si, dans une usine, un industriel jette, en dépenses de luxe, la plus grande partie de son capital, comment pourra-t-il acheter avantageusement ses matières premières, avoir un fonds de salaires? Il arrive parfois que les entrepreneurs propriétaires de capitaux fixes, non utilisés dans l'entreprise à laquelle ils donnent tous leurs soins, empruntent sur ces capitaux fixes pour constituer ou augmenter le capital de cette entreprise. Cette opération peut être

bonne ou mauvaise suivant la nature de ces capitaux fixes. La comparaison entre l'intérêt que rapporte le capital fixe à l'entrepreneur et l'intérêt demandé par le prêteur peut seule indiquer le parti à prendre. Néanmoins, il importe de « mobiliser » autant que possible par une vente ce capital fixe, surtout s'il est susceptible, à la moindre crise, d'une forte dépréciation.

L'entrepreneur a la direction de l'emploi des capitaux, mais pour le détail des opérations, il s'adresse au banquier qui, envisagé à un point de vue général, est le caissier commun d'un groupe plus ou moins nombreux d'entrepreneurs (V. BANQUE et CRÉDIT). La comptabilité de l'entreprise, outre qu'elle est simplifiée, a ainsi un contrôle très réel (V. COMPTABILITÉ COMMERCIALE).

Emploi du travail. — L'emploi du travail n'exige pas moins de savoir, d'attention et de fermeté que l'emploi des capitaux. La division du travail ou coopération complexe dans l'atelier, est susceptible de modifications et de combinaisons nombreuses. Il n'est pas indifférent d'appliquer tel ou tel arrangement d'atelier à une industrie déterminée (V. DIVISION DU TRAVAIL et TRAVAIL). Il est certaines industries où le travail aux pièces devra être préféré au travail à la journée; d'autres, au contraire, où le travail à la journée donnera des résultats plus satisfaisants. La surveillance à exercer dans les deux cas n'est pas la même. L'entrepreneur commerçant dont les capitaux changent simplement de forme au moyen de l'échange, a moins à redouter le gaspillage de ses marchandises que l'entrepreneur industriel qui transforme continuellement des matières premières.

Le travail des ouvriers et des employés doit être rétribué suivant le prix courant, et l'entrepreneur intelligent ne doit jamais essayer d'échapper à la loi de l'offre et de la demande. Son intérêt est de placer tous ses collaborateurs dans des conditions hygiéniques satisfaisantes, d'entretenir avec eux des rapports économiques loyaux. L'entrepreneur a une fonction qui est essentiellement une fonction de rapprochement; ses obligations morales sont nombreuses et élevées. Placé dans une situation qui lui permet de pouvoir comparer l'état du marché des capitaux et celui du marché du travail, il peut donner aux capitalistes, comme à ses ouvriers et employés, des avertissements salutaires.

Son travail propre dépend en grande partie de la dimension de son entreprise et de la nature des produits qu'il fabrique ou vend. Nous avons déjà vu que l'entrepreneur peut être un petit artisan et qu'il est alors, en même temps, ouvrier, comptable, entrepreneur. Lorsque l'entreprise est plus importante, il est obligé de donner plus de temps à la surveillance de l'atelier, de s'absenter pour le règlement de ses affaires. Enfin, quand la dimension de l'entreprise atteint de grandes proportions, force lui est de prendre des contre-maîtres, des comptables, des surveillants, d'organiser un contrôle afin de pouvoir donner ses soins à toutes les parties de son industrie. Dans ces conditions, le travail de l'entrepreneur devient un travail de pensée, de combinaisons, travail presque continu qui ne peut être comparé sous certains points de vue qu'à celui de l'inventeur. Et cette activité est entretenue, sous le régime de la liberté, par la concurrence.

On a souvent considéré l'agriculteur comme un entrepreneur à part, dont l'activité, bornée quant à la division du travail et à la puissance d'action sur le sol, ne pouvait être comparée à l'activité industrielle proprement dite. Aujourd'hui, il n'en est plus ainsi; la division du travail est appliquée en agriculture et, outre les machines que l'on perfectionne de jour en jour, les agents de fertilité, mieux connus maintenant, sont l'objet d'études et d'observations incessantes.

Il est facile de voir, après cette esquisse rapide de la gestion des entreprises, que chaque entreprise est limitée comme dimension par sa nature même, par les besoins du marché, par l'impossibilité où se trouve l'entrepreneur de surveiller efficacement un grand nombre d'opérations. Ce dernier obstacle peut être plus ou moins reculé suivant le degré d'intelligence des entrepreneurs. Parfois, lorsque l'entrepreneur a réussi à intéresser sérieusement ses ouvriers à son entreprise, il peut l'agrandir puisqu'il a dans ce cas des collaborateurs intéressés à la bonne marche des affaires de sa maison. Les associations d'une autre nature, celles des capitaux, étendent davantage encore les entreprises. Ce siècle a vu créer et grandir des associations immenses telles que celles des transports et d'autres industries dans lesquelles l'intérêt privé et individuel est la grande puissance d'action, malgré les apparences qui pourraient faire considérer ces entreprises comme de vastes combinaisons socialistes.

ANDRÉ LIESSE.

ÉPARGNE.

SOMMAIRE

Iʳᵉ PARTIE : ÉPARGNE (THÉORIE).

I. GÉNÉRALITÉS.

1. Origine et définition de l'épargne. — Division du sujet.

Lorsque l'homme transforme la matière et l'approprie à ses besoins, ou lorsqu'il asservit les forces naturelles pour favoriser l'exercice et le développement de ses facultés, la quantité de produits qu'il obtient ne tarde pas à dépasser ce qui est exigé pour la satisfaction de ses besoins les plus stricts et les plus immédiats.

Quel emploi fera-t-il de ce surplus? D'une part, l'hygiène et la morale lui conseillent de modérer ses appétits et de limiter ses consommations; d'autre part, son instinct de prévoyance l'invite à réserver une provision en vue de ses besoins futurs; la science économique à son tour lui apporte de nouveaux motifs de ne pas consommer vainement l'excédent de ses produits.

La présence de cet excédent est à la fois la condition et l'origine de l'épargne qui est, dans son sens le plus général, la *mise en réserve d'un bien*, quelle qu'en soit la destination. (Pour une définition plus complète, voy. § 3.)

Cette destination, d'ailleurs, est loin d'être indifférente et les faits de chaque jour aussi bien que la science montrent l'énorme influence sur le sort des hommes de l'emploi qu'ils font de l'excédent de leurs produits.

En effet, si la *richesse* est le fruit des agents naturels et du travail (pris dans le sens le plus large), le *capital*, portion de cette richesse qui est destinée à la production, est le fruit de l'épargne. C'est l'épargne qui, en accumulant l'excédent des richesses non

consommées, constitue le fonds sur lequel vivent les peuples et qu'ils s'appliquent a developper. L'epargne devient ainsi une force, un agent économique des plus actifs. A l'étude de cette force, de son mode d'action, de ses résultats s'attache un intérêt scientifique d'autant plus grand qu'elle touche aux plus importants problèmes de l'ordre économique.

En outre, et à un autre point de vue, cette question a pris un intérêt social très marqué depuis que l'on a cherché les moyens de mettre l'épargne à la portée de toute une catégorie de personnes à qui l'on pouvait croire qu'elle était difficilement accessible et que l'on a pu constater les heureux résultats des efforts faits dans ce sens.

Enfin, par suite du mouvement qui porte la plupart des nations à étendre progressivement les attributions de l'État, un nouveau problème a surgi dont la gravité croissante exige aussi des éclaircissements sur le rôle de l'État vis-à-vis de l'épargne.

Telles sont les faces diverses de la question ; nous aurons à les envisager successivement.

II. L'ÉPARGNE AU POINT DE VUE DES FAITS ÉCONOMIQUES.

2. Analyse de l'épargne sous ses diverses formes. Conditions d'existence. — Modes d'action. — Résultats.

a. L'ÉPARGNE SUR LE PRODUIT. — Dans sa forme élémentaire, l'épargne est la mise en réserve d'un produit en vue de la satisfaction des besoins prochains ou ultérieurs de l'homme. Telle on la trouve à l'origine des civilisations quand le sauvage s'abstient de consommer le produit entier de sa chasse ou de sa cueillette et fait la part du lendemain. Pour être primitif, ce mode d'épargne n'en est pas moins essentiel et universellement pratiqué.

Il est superflu d'observer que si le produit est soustrait à la consommation, il ne l'est que pour un temps. En effet, tout produit est destiné à être consommé dans un délai plus ou moins long, car la consommation est la raison d'être de la production et la fin dernière de l'activité économique. Sous cette première forme d'un retard apporté à la consommation, l'épargne n'est que provisoire et son utilité, bien que réelle, ne saurait jamais être qu'éphémère.

b. L'ÉPARGNE SUR L'UTILITÉ ET SUR LA VALEUR. — Mais la prévoyance de l'homme n'est pas restée aussi rudimentaire ; l'homme a fait un grand pas dans la voie de l'épargne quand il a fabriqué son premier outil. Ici, il a épargné tout en consommant. Le temps consacré à cette œuvre, l'effort qu'elle a exigé, les aliments qui ont permis au producteur de subsister pendant cette fabrication sont, il est vrai, définitivement détruits, mais non sans compensation, car ils sont remplacés par l'objet créé. Ici l'épargne porte, non plus sur un produit, mais sur une *utilité* (voy. ce mot), et ce n'est pas même l'utilité spéciale du produit qui est épargnée, — elle disparaît avec lui, — mais une quantité abstraite d'utilité que représentait le produit détruit et qui passe dans celui obtenu. Et si, à côté du fait isolé de la production, on fait intervenir celui de l'échange, à la notion d'*utilité* il faudra joindre ou même substituer celle de *valeur* (voy. ce mot) sur laquelle portera désormais ce nouveau mode d'épargne.

Ainsi, le fruit de l'épargne peut être immédiatement consommé sans que celle-ci perde rien de son caractère, ni — bien loin de là, — de ses avantages. La notion de l'épargne sous cette deuxième forme repose sur celle de la consommation reproductive (V. CONSOMMATION).

Les résultats de l'épargne ainsi pratiquée sont des plus féconds. Ce procédé concilie les avantages de l'épargne et de la consommation ; il offre la possibilité de tranformer successivement les valeurs épargnées en de nouveaux produits plus durables et mieux adaptés à la destination qui leur est assignée ; enfin, la valeur consommée reparaît le plus souvent supérieure dans le nouveau produit ; on doit reconnaître dès lors que la consommation reproductive d'une épargne est le meilleur emploi qui puisse en être fait.

L'épargne de l'utilité ou de la valeur constitue un progrès fondamental sur celle du produit en nature. Le procédé de transformation sur lequel elle s'appuie permet, en effet, une accumulation non plus provisoire, mais indéfinie de la richesse et l'on a pu dire justement que l'épargne n'est définitivement utile à la société que lorsqu'elle est reproductivement consommée.

c. L'ÉPARGNE SUR LE SERVICE PRODUCTIF. Soit qu'elle réserve en nature la richesse créée, soit que, la transformant en une richesse nouvelle, elle n'en conserve que la valeur, l'épargne, sous ces deux formes, ne porte que sur les produits, et telle en est la notion la plus généralement répandue. Cette vue, exacte mais trop restreinte, ne donne pas une idée suffisamment précise des faits économiques. Elle semble n'avoir en vue que l'épargne individuelle, qui, en effet, porte le plus habituellement sur les produits du travail. Mais quel que soit son rôle dans l'humanité, si considérables qu'en soient les résultats matériels et moraux au point de

vue de l'individu et de la société (voy. § 10), cette épargne n'est pas la seule, ni surtout la plus importante au point de vue économique ; et, après avoir considéré l'épargne sous ce point de vue particulier, il faut, pour en compléter la notion, décrire en son entier le phénomène désigné par ce mot.

Si l'homme primitif a fait faire un progrès à son épargne en la consommant pour se fabriquer un premier outil, ce n'est pas seulement parce qu'il retrouvait après l'opération, et sous une forme plus avantageuse, les valeurs épargnées par lui ; cette fabrication lui a procuré désormais la faculté de réaliser des épargnes d'une autre nature. L'outil avait, en effet, pour but de faciliter l'œuvre du travailleur; dans la mesure où ce résultat était atteint, c'est-à-dire tout autant que la production lui devenait plus facile et plus rapide, le travailleur réalisait une épargne d'effort, de temps et d'aliments.

Sous cette troisième forme, l'épargne porte sur l'emploi des forces productives; elle est qualifiée par J.-B. Say d'*épargne sur les services productifs*; elle devient possible toutes les fois qu'on arrive par un agencement, une méthode, une découverte, ou encore grâce à une cause naturelle, à diminuer la consommation des forces jusqu'alors requises pour obtenir un résultat donné. Cette diminution de la quantité de forces consommées ne saurait correspondre qu'à une augmentation dans l'énergie soit de la force épargnée, soit de l'une des forces concourant avec elle à la production. Tout accroissement de productivité est donc à la fois la condition et l'origine d'une épargne sur les services productifs.

S'il fallait justifier que l'épargne qui s'exerce sur les services productifs est réellement une épargne, on pourrait aisément se convaincre que, si ce mode diffère de ceux précédemment exposés, c'est seulement par sa forme, tandis qu'il s'y rattache, quant au fond, par tous ses caractères essentiels, qu'il tend au même but, et qu'en définitive leurs résultats sont identiques.

Le principe étant posé que l'épargne porte sur les valeurs susceptibles de consommation, on ne voit pas qu'elle puisse perdre de son caractère en s'exerçant sur celles destinées à une consommation reproductive ; et si de consommer reproductivement un produit, c'est faire une première épargne, c'est en réaliser une nouvelle que de soustraire à cette consommation une partie de ce produit, dès lors qu'on le peut sans diminuer le résultat de la production ; et telle est, au fond, l'épargne sur les services productifs. Que si l'on hésitait à assimiler les forces productives à des valeurs ou même à des produits, il suffirait pour s'y décider de considérer que, parmi les forces que l'humanité asservit à la production, un certain nombre — chaleur, pouvoir éclairant et force expansive des gaz, électricité, — sont des produits, ou, tout au moins, réclament, pour développer leur énergie latente, la consommation de certains produits; tandis que d'autres — fertilité du sol, — ne rendent les services qu'on en attend que moyennant le concours du travail de l'homme; et que d'autres enfin qui existent à l'état libre et nous prodiguent libéralement leur activité, — pesanteur, force des vents, etc., — exigent tout au moins l'agencement d'un matériel disposé pour recevoir leur action. Et l'homme lui-même, ou plutôt les forces intellectuelles et physiques qui font sa puissance, il ne les possède qu'après une longue et pénible élaboration qui fait de lui un produit coûteux. En un mot et pour conclure, l'utilisation des énergies naturelles — leur service productif — n'est jamais gratuite ; l'homme en achète le concours, et dès qu'il doit fournir une avance de matières premières, de travail, de matériel ou de temps, ce sont là les valeurs, c'est le prix dont il le paye; en sorte que toute épargne réalisée sur ces forces — sur leur service productif, — se résout en une épargne de valeur, puisqu'elle aboutit à une moindre consommation de matière première, à une diminution d'effort, à une économie de temps.

L'épargne sur les services productifs se réalise, depuis l'origine de l'humanité, sous des formes innombrables. Plus que tout autre mode d'épargne, celui-ci a contribué à l'enrichissement des hommes, si féconde est son action et si vaste sa portée.

En effet, ce n'est plus ici une épargne sur le passé, mais sur l'avenir. En réalité, l'invention d'une machine, d'un procédé, est moins une épargne qu'une source d'épargne autant de fois renouvelée que l'inventeur fait usage de l'outil ou du procédé, et, chaque fois, les forces épargnées restent libres pour une production nouvelle. Le premier résultat à constater est donc un accroissement de production. En second lieu, une moindre consommation de forces productives équivaut, comme on l'a vu, à une diminution des frais de production et — autre résultat — le gain du producteur est accru d'autant. Le troisième effet de cette sorte d'épargne consiste en ce qu'elle ne profite pas seulement à son auteur ; le bénéfice s'en étendra à tous les travailleurs qui, après lui, construiront et emploieront son outil, ou feront usage de son procédé. Enfin, — et bien que moins immé-

diate, cette dernière conséquence n'est pas la moindre, — ce bénéfice est destiné à se répandre de la classe des producteurs sur celle des consommateurs; car la concurrence intervenant, ceux-ci seront appelés à partager le gain des premiers sous forme d'abaissement du prix du produit, cette baisse de prix devant laisser au consommateur un supplément de ressources disponible pour d'autres emplois.

3. Résumé de la notion scientifique de l'épargne.

De l'analyse qui précède, il est possible maintenant d'extraire les éléments principaux de la notion de l'épargne et de souligner les traits essentiels d'où lui vient son caractère d'agent économique.

Sous quelque forme qu'elle se produise, l'épargne trouve ses conditions d'existence dans un excédent, soit de produits sur les besoins de la consommation, soit de forces productives sur ceux de la production.

Son caractère primordial est d'être une mise en réserve totale ou partielle soit de cet excédent, soit de l'utilité qu'il représente. Cette conservation d'ailleurs n'est pas un but, mais un moyen : le vrai but de l'épargne est, non de soustraire une valeur à la consommation, mais de substituer une consommation plus utile — le plus souvent reproductive — à une moins utile, surtout à une vaine destruction. C'est pour remplir cette fin que l'épargne réserve le produit, c'est-à-dire le garde pour un autre temps — quand une consommation différée offre plus d'utilité qu'une consommation immédiate, — ou pour un autre usage, quand il peut plus avantageusement servir à créer de nouveaux produits. S'il fallait enfin définir l'épargne par le but qu'elle se propose, on pourrait dire qu'elle est l'*ordre introduit dans les consommations suivant leur degré d'utilité*, et cette définition est, à nos yeux, plus vraie qu'aucune de celles qui en ont été données jusqu'ici [1].

Ses effets sont nombreux, ils se résument dans un dernier résultat : l'accumulation des capitaux.

1. Cette analyse des éléments et des procédés de l'épargne et la définition à laquelle elle aboutit supposent tranchée une controverse encore très vive parmi les auteurs. Pour un certain nombre d'entre eux, « épargner c'est mettre de côté sans autre but, sans autre intention. Dans cette conception, l'épargne n'a et ne peut avoir qu'une action très limitée. Aussi, un de ces auteurs a-t-il prétendu que « l'épargne ne peut guère s'appliquer qu'à une seule catégorie de richesses, les métaux précieux, particulièrement sous la forme d'espèces monnayées ». Mais un grand nombre d'économistes, J.-B. Say, Stuart Mill, Courcelle-Seneuil, estiment qu'on n'épargne pas sans but, qu'on n'épargne que pour employer, pour placer, pour consommer; ils ne séparent pas le fait de l'épargne de l'emploi qui est le but de cette épargne. (*Note de la Rédaction.*)

Quant à son origine, elle est très diverse. De toutes les épargnes qui contribuent à l'enrichissement de l'homme, les unes émanent de sa prévoyance (voy. § 6) et portent sur les produits; d'autres portent sur les services productifs. Parmi celles-ci, il en est qui sont le fruit de l'intelligence humaine et de son ingéniosité; il en est qui sont l'œuvre de la nature, il en est enfin qui résultent du développement normal de la civilisation et du progrès humain. Considérée comme agent accumulateur de capitaux, l'épargne dépasse infiniment le cercle des intérêts individuels : sa portée est plus vaste et plus haute, son rôle plus général, son importance économique bien supérieure et ses résultats matériels bien plus féconds.

4. La matière de l'épargne.

a. Le produit net. — De ce que l'existence d'un excédent de produit sur les besoins du producteur est la condition nécessaire de l'épargne, on peut conclure que cet excédent constitue la matière même de l'épargne. Cette thèse générale appelle quelques développements.

Dans l'hypothèse fictive d'une production obtenue par les seules forces physiques de l'homme, celui-ci pourrait exercer son épargne sur toute la part de produits qui ne serait pas strictement exigée pour la satisfaction de ses besoins indispensables de consommation. Mais, à prendre dans sa réalité le phénomène économique de la production, l'on sait que l'effort humain n'en est pas le seul facteur, et qu'elle exige l'intervention d'autres agents dont le concours n'est pas gratuit; en sorte que la production a pu être justement comparée à un échange entre l'homme et la nature, tous deux se cédant réciproquement les biens que l'un détruit en frais de production et que l'autre laisse entre les mains du premier comme résultat de la production. La mise en réserve d'une valeur égale à celle qui est détruite ne saurait constituer une épargne, ce n'est que le rétablissement de la valeur consommée. L'épargne suppose cette restitution préalablement opérée et ne peut être exercée par le producteur que sur le surplus, sur l'excédent qui constitue son bénéfice.

On peut généraliser ce principe en l'étendant à l'ensemble des résultats de la production dans un pays, et dire que le fonds général sur lequel une nation peut pratiquer l'épargne des produits est la portion restée disponible après le prélèvement de ce qui est requis pour entretenir les forces productives du pays; c'est-à-dire lorsqu'on en a déduit les choses nécessaires aux producteurs, les

frais de renouvellement des matières premières et les dépenses exigées par les réparations du capital fixe : le surplus est le produit net de la production nationale. Ce surplus qui pourrait être intégralement épargné, — on verra plus loin qu'il ne l'est jamais tout entier, — comprend la totalité des bénéfices obtenus par l'ensemble des producteurs et forme la matière de l'épargne nationale. Ainsi appliquée, cette conclusion, pour rester vraie, doit être maintenue dans son absolue généralité; elle prêterait à confusion si on voulait la restreindre à un cas ou à un ensemble de cas particuliers.

Observons toutefois que si la totalité du produit net forme la matière de l'épargne, ce produit n'est jamais intégralement épargné et qu'il n'est même pas possible qu'il le soit tout entier. D'une part, en effet, la satisfaction des besoins personnels de tous les producteurs — et c'est ici l'un des éléments compris parmi les prélèvements à faire sur les produits bruts, — peut être plus ou moins ample et réduire plus ou moins le champ de l'épargne. D'autre part, les nations comptent, en outre des producteurs et de la famille que ceux-ci doivent entretenir pour assurer la perpétuité de l'espèce, des non producteurs, qui, par l'effet de la nécessité (vieillards, infirmes), ou de leur volonté (criminels, paresseux), ou de l'action de l'État, (développement excessif du personnel administratif; voy. § 12), consomment sans produire et diminuent ainsi le fonds des épargnes. Ces consommations peuvent être considérées comme des frais généraux qui diminuent le produit net de la nation comme ceux d'une entreprise industrielle en diminuant le bénéfice.

b. Les services productifs. — Quand elle s'exerce sur le résultat de la production, l'épargne ne trouve à mettre en réserve que la part, toujours très restreinte, qui constitue le produit net; mais dès qu'elle étend son action sur les services productifs, son champ s'élargit au point de devenir presque illimité.

Épargner sur la force productive, c'est, ainsi qu'on l'a vu, diminuer les avances à faire à la production et, par suite, diminuer la portion à prélever sur le produit brut pour le remboursement de ces avances. La valeur à réintégrer sera moindre de tout ce qui aura été épargné sur la valeur consommée et le produit net sera accru d'autant.

A décomposer ces avances pour en distinguer les éléments constituants, une analyse rigoureuse les ramènerait à deux termes irréductibles : le travail humain et la matière première, *effort* et *capital circulant*. Nous avons signalé que la création de l'outil a été la première épargne réalisée sur l'effort; c'est ainsi qu'est intervenu *le capital fixe* dont le rôle a grandi au point de pouvoir être compté par les économistes comme un troisième élément, et non le moins indispensable, de la production.

Enfin, bien qu'il entre déjà dans le calcul de la valeur des éléments précédents, et pour les motifs que nous indiquerons plus loin, on peut considérer *le temps* comme un quatrième facteur de la production.

Produire le plus possible avec le plus petit effort possible, telle est la grande loi de l'économie des forces, loi qui mène l'homme et en qui se résume une grande partie de la science économique. Aussi, toutes les recherches ont-elles toujours tendu à ce but unique : diminuer la quantité de travail exigée pour obtenir un résultat donné, c'est-à-dire épargner sur les services productifs; et toutes les épargnes, quel qu'en soit le mode ou le caractère, aboutissent à un même résultat : elles se résolvent toutes finalement en une épargne sur l'effort humain. Il faut cependant étudier les diverses formes que revêt cette épargne et les moyens de la réaliser, suivant qu'elle porte sur l'un ou l'autre des facteurs de la production.

Il semble, au premier abord, que le coût de l'opération productive doive se trouver réduit dans la mesure où l'on a pu diminuer l'emploi de l'un de ces facteurs. Il en serait ainsi si les quatre facteurs que nous avons énumérés n'étaient aucunement solidaires les uns des autres; mais, de la dépendance où ils se trouvent et que nous avons signalée plus haut, résultent des complications qu'il est important d'éclaircir. Le gain obtenu n'est pas ordinairement proportionnel à la diminution opérée; la raison en est que celle-ci comporte presque toujours une certaine augmentation corrélative de l'un des autres facteurs et l'économie réalisée d'un côté se trouve ainsi diminuée de tout le supplément de dépenses qui a été fait d'un autre côté. L'homme n'a pu multiplier ses instruments de travail et les perfectionner qu'en y consacrant une quantité toujours croissante de travail et de matière première. Ceux-là même que la nature lui fournit, comme ceux qu'il combine, qu'il agence et qu'il fabrique de toutes pièces, les animaux dont le nombre ne lui est pas limité et cette énorme quantité de machines qu'il multiplie sans cesse, « instruments vivants » ou « esclaves de fer et d'acier », s'ils le suppléent dans une infinité de travaux, il doit cependant les élever ou les construire et, sans cesse, les alimenter. Il est

vrai que la somme de travail à dépenser par unité de produit a pu être progressivement réduite jusqu'à ne plus entrer dans certaines branches de production que pour une proportion excessivement restreinte, mais, quelque énorme que soit pour l'humanité le bénéfice de ce progrès, ce n'est là, pourrions-nous dire, qu'une épargne brute dont il faut déduire la somme d'efforts et la valeur des matières premières consumées à la fabrication et à l'élevage, à l'entretien et au renouvellement de ces instruments ou animaux. Sans prétendre formuler une loi, on peut ainsi résumer les considérations qui précédent : *L'épargne sur l'effort humain grandit avec la puissance de l'outil; mais elle ne lui est pas proportionnelle; réalisée au prix d'un supplément de dépenses en capitaux fixes et circulants, elle ne saurait être comptée pour une valeur nette que déduction faite de ce supplément.*

Les *capitaux circulants* sont, avant tout, des produits; à ce titre, ils peuvent être l'objet d'une épargne toutes les fois qu'on arrive à les obtenir à moins de frais, ou à substituer une matière première moins coûteuse à une plus coûteuse. Quant à leur service productif, il devient matière à épargne directe quand on parvient, par un perfectionnement de méthode ou un meilleur agencement des outillages, à extraire une plus grande somme d'utilité de la matière employée. En un mot, *l'épargne sur les capitaux circulants est en raison inverse de leurs frais de production et directe de leur utilisation par les capitaux fixes qui les consomment.*

Le rôle des *capitaux fixes* étant de diminuer le travail humain, leur importance et, par suite, leur valeur, croissent au fur et à mesure des progrès de cette épargne ; aussi a-t-on rarement l'occasion de constater qu'ils peuvent devenir eux-mêmes, et toujours dans des proportions assez faibles, la matière d'une épargne. Si elle provient d'une réduction des frais de production de l'outil ou de ceux de son alimentation, l'épargne porte en réalité sur l'effort ou la matière première et rentre dès lors dans les catégories précédentes. Il est cependant deux façons de réaliser une épargne directe sur le service productif des capitaux fixes, soit en diminuant les frais généraux d'administration ou de surveillance qu'exige leur mise en productivité, soit en diminuant ceux de leur entretien ou de renouvellement. On peut, dans une certaine mesure, accroître la puissance des capitaux fixes sans augmenter dans une aussi forte proportion leurs frais de surveillance et d'administration, c'est là une première source d'économie. On peut en outre diminuer leurs frais d'entretien et de renouvellement par l'emploi, dans leur construction, de matériaux offrant plus de solidité et de durée, et c'est une autre épargne, mais qui ne saurait être évaluée qu'après déduction du supplément de dépense en matière première qu'elle exige le plus souvent. Sous le bénéfice de cette observation, on peut dire que *l'épargne sur les capitaux fixes est en raison de leur puissance et de la durée de leurs services.*

En dernier lieu, sans diminuer la quantité absolue d'effort, de capital fixe ou circulant nécessitée par la production, on peut encore réaliser une épargne sur leur service productif en diminuant *le temps* nécessaire pour en obtenir un résultat donné. La raison de cette épargne n'est pas seulement qu'elle entraîne une réduction des frais d'entretien de l'homme et du capital fixe — et c'est pourquoi la valeur d'un service productif et sa rémunération sont comptées par unité de temps, — mais c'est encore et surtout que le profit laissé par l'opération productive pouvant se renouveler autant de fois que l'opération elle-même, toute économie faite sur la durée de cette opération laisse la force productive disponible pour une nouvelle production et pour un nouveau profit. Il ressort de là que *la valeur des services productifs ne saurait être exprimée avec exactitude qu'en fonction du temps pendant lequel ils s'exercent* et que *l'épargne réalisée sur ces services est inversement proportionnelle à leur durée.*

Nous avons observé déjà que la matière de l'épargne sur les services productifs est plus vaste que celle de l'épargne sur les produits. C'est ce qui explique que la première soit plus abondante et qu'elle contribue plus que celle-ci à l'enrichissement de l'humanité. Mais elle y contribue d'une façon différente. L'épargne sur les produits aboutit surtout, — nous aurons occasion de le voir bientôt, à la transformation des capitaux circulants en capitaux fixes. L'épargne sur les services productifs aboutit, de son côté, à la production des capitaux circulants, c'est-à-dire des produits consommables de l'industrie. De plus, en accroissant les résultats de l'opération productive, elle en accroît les profits et a dès lors pour effet de transformer une plus forte partie du produit brut en produit net. On peut donc considérer le fruit de ce second mode d'épargne comme formant la matière du premier. L'épargne sur les services productifs fonctionne ainsi comme agent d'accroissement de la matière de l'épargne sur les produits, et les progrès de l'intelligence humaine servent à faciliter l'œuvre de la prévoyance.

5. Comment la société emploie les capitaux fournis par l'épargne. — Sous quelle forme se conservent ces capitaux.

Une nation s'enrichit annuellement de tous les produits que n'ont pas absorbés la subsistance et le renouvellement de sa population, la reconstitution de ses approvisionnements sous forme de capitaux circulants, l'entretien et l'amortissement de ses capitaux fixes.

Après avoir vu comment cet enrichissement est l'œuvre de l'épargne, il faut voir à quoi cette œuvre aboutit et quels en sont les derniers résultats. Ces résultats ne se résument pas en un simple et définitif accroissement de la fortune de la nation. Les valeurs épargnées sont appelées à des destinées diverses et il est aussi important pour la société de savoir en user convenablement que d'avoir su les conserver.

Une partie des épargnes réalisées n'a été conservée que pour être, après un temps, improductivement consommée pour l'entretien de la génération parvenue au terme de ses facultés productives.

Une autre partie, primitivement destinée à la production, lui sera cependant soustraite pour être consommée pendant une période d'inaction économique. En effet, si les nations comme les individus vivent sur leurs revenus en temps de prospérité, c'est en partie sur leur fonds qu'ils subsistent en temps de crise ; car il faut, en l'absence de produits suffisants, prélever sur les valeurs antérieurement acquises les ressources indispensables pour l'entretien du personnel et des capitaux fixes dont la production est interrompue.

Les capitaux ainsi employés n'ont accru la richesse générale que pour un temps et cessent de faire partie du fonds social productif. Mais il ne faut pas induire de là que l'épargne destinée à ces sortes de consommations n'ait qu'une utilité restreinte : sa portée est plus lointaine. En dehors des avantages immédiats que la jouissance ou la consommation d'une épargne procure à son auteur, cette épargne ainsi consommée sert les intérêts généraux de la société : la perspective de cette jouissance est le premier et le plus puissant mobile de l'esprit de prévoyance et cette épargne temporaire revêt par là un caractère d'utilité générale pour la société dont l'intérêt n'est, en ceci, que la somme des intérêts particuliers. Ajoutons à cela que si cette épargne n'avait pas été réalisée, la consommation aurait eu lieu aux dépens du fonds social antérieur qui aurait été diminué d'autant. On constate tous les jours de tels résultats dans les familles, et il en est de même pour les nations : celles qui cessent d'épargner ne sauraient maintenir le niveau de leur fortune, elles vont en s'appauvrissant; et celles qui n'épargnent qu'insuffisamment sont plus profondément atteintes par les crises qu'elles ont à traverser.

Il faut encore faire mention de cette partie de l'épargne d'un peuple qui est vouée à une destruction accidentelle. La nature ravit à l'homme une partie de ce qu'elle lui a accordé comme prix de son travail. Incendies, grêles, inondations, sinistres maritimes, etc., ces forces dissolvantes de la nature, qualifiées autrefois d'un mot « la fureur des éléments », détruisent annuellement une partie des fruits péniblement amassés du labeur humain.

Faisons, en dernier lieu, mais pour mémoire seulement, la part des consommations publiques dont il sera traité au § 12.

Après ces éliminations, nous restons en présence de cette partie de l'épargne qui constitue un accroissement net de richesse et devient un fonds nouveau de consommations reproductives indéfiniment renouvelables, pouvant donner chacune naissance à une valeur supplémentaire qui pourra faire à son tour la matière d'une épargne ultérieure.

Ainsi chaque année, selon l'excédent resté disponible sur le produit des années précédentes, un pays voit s'accroître ses moyens de production, étend ses entreprises et la fortune publique grandit annuellement suivant une progression qui semblerait devoir être constante et rapide, mais qui, dans la réalité, présente bien souvent des caractères de lenteur et d'irrégularité. La raison en est, d'une part, que la consommation s'accroît avec l'abondance des produits, tandis que, d'autre part, la production annuelle étant inégale, on voit chaque branche de la production absorber, pendant les années de crise, une partie des bénéfices réalisés aux temps prospères.

Quoi qu'il en soit de ces alternatives, le résultat final pour la nation, comme pour la famille et pour l'individu, — mais avec plus certitude encore, la nation ayant l'avantage de la durée, — est un enrichissement qui doit rester indéfini tant qu'il a l'épargne à sa base.

Il est impossible d'énumérer les formes innombrables sous lesquelles se fixent annuellement les épargnes du monde civilisé. Chaque contrée consacre la plus grande partie de ses réserves à accroître les genres de production auxquels elle est plus spécialement adonnée.

Mais, pour avoir une idée complète des formes sous lesquelles se cristallisent les

épargnes, il ne faut pas seulement considérer les capitaux mis en œuvre par l'agriculture, l'industrie, le commerce, ceux consacrés par les Etats aux travaux publics et de défense militaire, ou par les villes à des œuvres d'assainissement, de bienfaisance et d'embellissement.

Il faut y comprendre encore l'accroissement de population, avec tout ce que cet accroissement comporte en suppléments de constructions, mobiliers, vêtements, approvisionnements ; tout ce qui a été dépensé de capitaux pour l'éducation matérielle de cette population et pour son instruction générale ou professionnelle.

Il n'est pas jusqu'au stock toujours accru des connaissances humaines, des découvertes scientifiques ou des inventions, qui ne représentent des épargnes fixées et incorporées par l'entretien des savants dont les méditations et les recherches accumulent les résultats qui doivent un jour accroître la productivité et la richesse générale.

On doit en dire autant du goût artistique et de l'habileté qui se répandent et se perfectionnent; enfin, de la monnaie, qu'on la considère comme une marchandise ou comme un outillage.

En un mot, on retrouve l'épargne accumulée sous toutes les formes innombrables, matérielles, intellectuelles et morales que les capitaux peuvent revêtir.

Que l'on établisse la différence de richesse des peuples à cent ans de distance en capitaux circulants et fixes, en population, en connaissances intellectuelles ; et, si l'on considère, non plus l'humanité en général mais une nation déterminée, que l'on y ajoute les créances qu'elle a sur les autres nations, le renom de ses produits au dehors et la valeur de sa clientèle commerciale étrangère, enfin la population émigrée et les capitaux emportés par elle, l'on aura ainsi l'œuvre de l'épargne pendant la période considérée.

III. L'ÉPARGNE AU POINT DE VUE INDIVIDUEL.

6. L'épargne, acte de prévoyance. — Son origine. Son objet.

Envisagée au point de vue de l'individu, l'épargne conserve tous les caractères que nous lui avons trouvés quand nous l'avons étudiée au point de vue général. Elle ne cesse pas d'être une limite apportée à la consommation, mais son origine et son objet se précisent. Ce prélèvement d'une part des produits du travail est le résultat d'un effort moral qui fait renoncer à une consommation actuelle en vue de l'avenir.

On a cru pouvoir identifier l'épargne avec le travail. Il y a, en effet, des rapports nombreux entre ces deux termes. M. Courcelle-Seneuil constate avec raison que « le travail musculaire et l'épargne naissent l'un et l'autre d'un effort de la volonté humaine, provoqué par un même désir : acquérir des richesses. Ils ont les mêmes effets et produisent également (que l'on produise dix par le travail musculaire ou que l'on épargne dix sur la consommation courante, la somme des richesses existantes se trouve également augmentée de dix). Ils consistent l'un et l'autre à faire ce qui naturellement répugne à l'homme et ne peut être obtenu qu'au prix d'une rémunération. »

Malgré cette identité d'origine et de résultat, nous ne saurions conclure, avec l'éminent économiste, « qu'étant une même chose, ils doivent porter le même nom et s'appeler l'un et l'autre *travail* ». Le travail et l'épargne sont la manifestation de deux énergies distinctes agissant suivant des processus différents. L'effort-épargne est une action modératrice qui aboutit à un acte subjectif immatériel; l'effort-travail est une impulsion donnée aux facultés agissantes de l'homme et se manifeste par une activité extrinsèque et matérielle. Ces deux modes d'action de la volonté humaine sont méritoires tous deux parce qu'ils nécessitent un effort qui ne saurait être gratuit, mais ils doivent rester distincts : l'un crée la richesse, l'autre la conserve; seraient-ils équivalents dans leur mérite et dans leurs résultats, l'acte d'abstention — même suivi d'un acte de consommation — ne saurait être confondu avec l'acte de production.

Aussi l'épargne exige-t-elle les mêmes qualités que la prévoyance dont elle émane et dont elle est la mise en pratique; on pourrait la définir la prévoyance appliquée. Son but peut être multiple : satisfaction des besoins à venir, atténuation ou garantie de risques éventuels, augmentation du bien-être, acquisition de la richesse.

Les progrès de l'épargne individuelle sont liés à l'histoire du progrès économique des peuples, mais ceux de la petite épargne sont presque exclusivement l'œuvre du XIXe siècle qui a plus fait qu'aucune autre époque pour la rendre fructueuse au moyen des plus ingénieux mécanismes, pour la rendre facile à tous, pour en répandre partout le désir et l'habitude.

7 Stérilité et impuissance relatives de la petite épargne.

L'épargne n'acquiert toute sa valeur que si, réalisée sous une forme productive, elle se grossit annuellement de ses propres produits.

Les emplois fructueux que l'épargne peut recevoir sont innombrables.

Le petit cultivateur qui utilise les heures de loisir que lui laisse son exploitation pour louer son travail ou celui de ses animaux réalise une épargne qui se traduit par un supplément de ressources en denrées ou en argent. Il peut encore procéder par voie d'acquisition d'une parcelle contiguë à son exploitation : les frais généraux restant sensiblement les mêmes, le produit brut s'accroît sans autre dépense que celle de son travail supplémentaire. Si les produits sont suffisants pour lui permettre d'amortir à la longue le prix de son acquisition, il aura réalisé graduellement son épargne sous forme immobilière et la parcelle acquise aura été pour lui comme la caisse d'épargne d'un travail qui, sans cela, se serait évaporé faute de moyens de condensation.

Mais, dans bien des cas, l'épargne individuelle réduite à ses propres forces reste stérile. Dans d'autres cas, elle n'atteint la plénitude de son efficacité que si on l'associe à d'autres épargnes, car il est des résultats qu'elle ne saurait atteindre si elle restait isolée.

L'entrepreneur d'industrie peut avoir la possibilité d'employer reproductivement ses épargnes; encore cette faculté dépend-elle le plus souvent de circonstances qui ne sont pas toujours favorables à cet emploi. L'ouvrier, l'employé, le capitaliste, ne peuvent rendre leur épargne féconde qu'en la confiant au producteur moyennant une rémunération fixe (V. Intérêt) ou moyennant une participation éventuelle aux bénéfices de l'entreprise. Mais qu'un sinistre vienne à anéantir les meubles de l'ouvrier, la manufacture de l'industriel, ou l'immeuble du propriétaire, combien d'années d'épargne leur faudra-t-il pour reconstituer la valeur détruite?

Enfin, une grande partie de la classe des travailleurs qui ne peuvent faire que de petites épargnes est le plus souvent dans l'impossibilité tant de les faire fructifier que d'en tirer aucun résultat utile. L'épargne suppose chez le travailleur une prédominance constante de la volonté sur les tendances de la nature, elle est le prix d'un effort moral soutenu; combien n'en serait-il pas découragé si elle devait demeurer improductive et sans effet? On a pu encourager des efforts méritoires en les rendant féconds.

La civilisation a répandu l'esprit d'épargne en variant les modes par lesquels la prévoyance peut s'exercer, en multipliant les mécanismes qui multiplient sa puissance et lui donnent plus d'efficacité pour le bien-être de l'individu.

8. Institutions fondées pour accroître les résultats de l'épargne.

Les organisations combinées pour remédier à la stérilité et à l'impuissance de l'épargne individuelle sont nombreuses et diverses comme les buts que l'on peut assigner à la prévoyance.

Celui qui ne demande pour son épargne qu'un emploi rémunérateur voit ses capitaux sollicités par les entreprises collectives à capital fractionné et par les emprunts publics des États et des localités (V. Crédit public et Dette publique).

Les épargnes trop faibles pour trouver un emploi dans les valeurs mobilières ne sont pas moins favorisées par l'institution des *caisses d'épargne* (voy. ce mot) qui met au service des plus minimes économies un très grand nombre de caisses privées et les guichets de tous les bureaux de poste.

L'épargne qui a pour but la reconstitution des capitaux soumis à des risques de destruction trouve son emploi dans les diverses formes de l'*assurance* (voy. ce mot).

Le capital humain lui-même peut être assuré contre les risques de santé ou de mort, l'homme prévoyant se préparant une retraite pour l'époque de la vieillesse ou un capital payable à une époque déterminée de sa vie ou après sa mort.

Enfin, le principe fécond de la mutualité permet de l'assurer contre ce risque : c'est le but des sociétés de secours mutuels (V. Mutualité).

D'autres combinaisons encore peuvent fournir au travailleur prévoyant l'occasion d'épargner et faciliter le placement de ses économies. Telles sont : les institutions de *logements ouvriers* (voy. ce mot), qui rendent l'ouvrier propriétaire d'une habitation saine et commode moyennant un certain nombre d'annuités ne dépassant pas sensiblement la dépense qu'il ferait pour son loyer; les sociétés de consommation (V. Coopération), vraies institutions de prévoyance et d'épargne qui font bénéficier le consommateur des économies réalisées sur les frais d'intermédiaire dans l'achat et la vente des matières d'alimentation.

9. Caractères communs aux diverses institutions d'épargne.

Entre les institutions que nous venons d'énumérer il y a plus que des analogies. Un examen tant soit peu attentif de ces organismes fait découvrir, sous la grande variété de leur fonctionnement et de leurs résultats, une

complète identité de la plupart de leurs caractères essentiels. Cette identité se retrouve dans leur origine, dans leur principe, dans leurs moyens d'action.

Ces institutions ont une origine commune, — elles sont toutes fondées sur l'esprit de prévoyance, — et une base unique, l'épargne. Les sommes versées dans une caisse de secours, de retraites ou d'assurances, la retenue opérée sur le salaire ou le traitement dans le but de constituer une pension, l'annuité qui rendra l'ouvrier propriétaire de son habitation ou les bénéfices qui s'accumulent pour lui dans les caisses de la société coopérative, toutes ces sommes, aussi bien que celles versées à la caisse d'épargne, ont ce caractère commun d'avoir été soustraites à la consommation en vue de l'avenir, c'est-à-dire d'avoir été épargnées; ces épargnes sont comme la matière première des institutions qui les recueillent et celles-ci fonctionnent comme des institutions d'épargne. Quelque varié que soit ce fonctionnement, il repose sur un même principe, l'association, et c'est dans ce principe que ces organismes puisent leur puissance et leur efficacité.

L'identité est aussi complète entre leurs moyens d'action, ou plutôt, malgré la diversité des résultats cherchés, elles ont un unique moyen d'action : la formation de capitaux qu'elles administrent en commun et qu'elles rendent productifs en attendant que le moment soit venu de les livrer à la destination qui leur est assignée.

Et c'est dans cette destination seulement des capitaux épargnés et fructueusement associés que l'on peut établir une différence ou plutôt une classification entre ces diverses institutions.

Il nous est interdit, à cette place, d'étudier spécialement la destination des sommes recueillies, les résultats obtenus et les procédés employés pour chacune de ces institutions; bornons-nous à signaler qu'à l'exception des caisses d'épargne, la plupart donnent à leurs capitaux une affectation dont ils ne peuvent être détournés et qu'en ce qui concerne les caisses de secours, d'assurances, de retraites, etc., les épargnes reviennent au déposant ou sociétaire non pas nécessairement, mais dans certains cas seulement, et non pas dans la mesure de sa contribution, mais dans des proportions qui peuvent être très diverses.

10. Résultats matériels et moraux de l'épargne

Voltaire a écrit : « Il n'y a personne qui ne regarde le repos et l'indépendance comme le but de tous ses travaux. » C'est un des effets de l'épargne d'assurer le repos du travailleur; et ce résultat doit s'entendre non seulement de sa situation matérielle, mais aussi de sa condition morale. Le versement fait à la Caisse des retraites, la retenue opérée sur le traitement du fonctionnaire, le titre de rente acheté au prix d'épargnes lentement amassées, n'ont pas d'autre but que d'assurer au travailleur économe le droit au repos.

L'épargne donne encore l'indépendance à l'homme prévoyant; et il s'agit moins ici de le protéger contre la domination des hommes, — c'est l'œuvre de la science politique et de la science juridique — que de le délivrer dans une certaine mesure de la sujétion des événements.

Prenez l'industriel : il se met à l'abri des conséquences de l'usure de ses machines en faisant entrer dans ses frais généraux, c'est-à-dire en prélevant sur ses produits annuels, la valeur d'amortissement de ses capitaux fixes. Mais de combien d'autres événements ne peut-il pas se garantir s'il met en réserve une forte portion de ses bénéfices pendant les années prospères ! Il lui faut pouvoir résister aux pertes résultant d'une faillite qui détruit ses créances ou d'une grève qui suspend sa production. Que la découverte de procédés nouveaux le mette en état d'infériorité vis-à-vis de ses concurrents, il pourra perfectionner son outillage; qu'une baisse de prix vienne réduire ses bénéfices jusqu'à les anéantir, il agrandira son entreprise pour retrouver dans une production plus abondante une partie des bénéfices disparus. De même, l'agriculteur trouvera dans ses épargnes la faculté d'amender son fonds ou d'améliorer ses méthodes et de se protéger ainsi contre ses concurrents; la prime d'assurance, qui est une épargne aussi, le garantit contre la perte éventuelle de son troupeau ou de ses récoltes, comme elle met le propriétaire à l'abri de la perte de son immeuble, ou l'armateur à l'abri de celle de ses navires.

L'amélioration que l'épargne apporte dans la condition matérielle de l'homme prévoyant est d'autant plus sensible et plus précieuse qu'il est plus loin de la fortune. De petites économies accumulées ont transformé nombre d'ouvriers en patrons et d'artisans en propriétaires et la cotisation versée à la société mutuelle, en couvrant ces artisans et ces ouvriers contre les risques de maladie, a, comme une prime d'assurance, protégé leurs épargnes et favorisé cette transformation.

Aux bienfaits matériels de l'épargne viennent s'ajouter des résultats sociaux, qui ne sont ni moins heureux ni moins certains

Mais ici, il faut envisager les qualités morales que l'épargne suppose et qu'à son tour elle développe, tout autant que les produits qu'elle accumule, pour expliquer l'importance de ces résultats.

C'est, en effet, par une double action matérielle et morale que l'épargne devient l'un des meilleurs instruments d'amélioration de la condition de l'homme prévoyant et que, par exemple, de petites économies accumulées transforment tous les jours nombre d'ouvriers en patrons et de fermiers en propriétaires. Et si l'on constate qu'il s'effectue entre les divers milieux sociaux un perpétuel échange de leurs éléments, si l'on voit certains hommes ou certaines familles descendre dans des catégories inférieures tandis que d'autres s'élèvent, si l'on observe enfin que chaque couche, loin d'être figée dans sa constitution, perd sans cesse ses meilleurs éléments et se renouvelle à mesure en écrémant les couches inférieures, il est facile de se convaincre que l'épargne, — avec le travail et les qualités qu'elle suppose, — est un des plus actifs agents de cette sélection (V. Prévoyance).

IV. LE ROLE DE L'ÉTAT VIS-A-VIS DE L'ÉPARGNE.

11. Action générale.

Pas plus que les autres phénomènes économiques, l'épargne n'échappe à l'action générale de l'État. L'État moderne surtout, avec ses attributions incessamment multipliées, exerce une influence de plus en plus étendue sur le progrès économique. Indirecte, cette action reste trop souvent inaperçue et les résultats en sont généralement méconnus. La complication des rouages de la machine publique ne laisse pas voir assez clairement que les mouvements imprimés à cette vaste organisation se transmettent par une multitude d'invisibles liens aux divers organes de la vie économique.

On oublie trop souvent que l'accroissement du capital national se ressent des principes qui inspirent la politique et la législation, que toutes les manifestations de l'action publique atteignent l'épargne soit pour la développer, soit pour en tarir les sources.

Cependant le rôle de l'État ne reste pas toujours général et lointain ; ses attributions lui permettent parfois et parfois lui font un devoir d'intervenir directement. Mais ici ce n'est plus une méconnaissance de ce rôle qu'il faut constater, c'en est bien plutôt une exagération. La nécessité d'une intervention directe de l'État est universellement proclamée aujourd'hui et les cas où elle est réclamée de l'État se multiplient sans qu'on puisse entrevoir un terme à cette progression indéfinie.

Il appartient à la science économique de poser les principes en cette matière, de rechercher à quelles sources l'État puise son droit d'intervention, de marquer les limites où l'action collective doit faire place à l'action individuelle, de montrer enfin les conséquences favorables ou fâcheuses qui découlent de l'action publique suivant qu'elle s'exerce en deçà ou au delà du cercle naturel de ses attributions.

Malgré le haut intérêt qui s'attache à cette matière, nous ne pouvons qu'en esquisser ici à grands traits les principes les plus généraux.

Les titres que l'on peut invoquer pour légitimer l'intervention de l'État en matière d'épargne sont ceux-là même qui lui donnent la mission d'assurer la sécurité de la justice.

Il semble même que les devoirs de l'État soient plus stricts quand il s'agit de l'épargne populaire et qu'on puisse lui demander d'assurer plus spécialement la sécurité des petites épargnes par des prescriptions plus sévères et une surveillance plus directe des institutions qui s'offrent pour les recueillir.

Mais cette protection spéciale ne paraît pas encore suffisante et l'on réclame de l'État des encouragements spéciaux pour favoriser certaines formes particulières de l'épargne ; par exemple, de l'affranchir de certains impôts, de mettre gratuitement à son service les caisses publiques ou les administrateurs de l'État, comme on a fait en France et ailleurs pour les caisses des retraites, les caisses d'assurance contre les accidents et d'assurance sur la vie, et dans le monde entier pour la caisse d'épargne postale; enfin, d'accorder à certaines sociétés des dotations, des subventions, ainsi qu'il a été fait notamment pour les sociétés de secours mutuels en France.

Enfin l'on franchit une dernière étape et, de tutélaire et protectrice, l'intervention de l'État devient envahissante et coercitive. Ce dernier mode d'immixtion se traduit par des lois qui rendent l'épargne obligatoire sous certaines formes à certaines classes de la société, ou qui tendent à prélever sur les épargnes de la masse des citoyens ce qui est nécessaire pour compléter l'insuffisance des épargnes d'une catégorie d'entre eux : c'est rendre l'épargne obligatoire pour tous au profit de quelques-uns, c'est la remplacer par l'impôt. L'institution de pensions de retraites au profit des employés de l'État et la retenue opérée sur les traitements, les assurances obli-

gatoires, les taxes des pauvres sont des exemples du caractère que prend l'ingérence de l'État quand on substitue l'action publique à la prévoyance individuelle et à l'association libre.

Les conséquences de cette ingérence excessive sont des plus graves et ne peuvent être étudiées ici que sommairement. Elles peuvent aboutir à la suppression de l'épargne et à l'extinction graduelle des qualités morales qu'elle suppose : la conscience personnelle qui crée l'initiative, la vertu morale qui produit l'effort libre et le sacrifice volontaire, le sentiment de la responsabilité individuelle qui est la condition et la sanction de la liberté. Ces qualités sont, chez l'homme, les seuls ressorts du progrès. C'est dans l'exercice et le développement de ces énergies morales que le travailleur éloigné de la fortune trouve la possibilité d'améliorer son sort et de s'élever au-dessus de sa condition première. Détruire ces qualités dans la classe ouvrière, c'est la vouer à la stagnation matérielle et morale, si ce n'est même la condamner à un abaissement progressif. Tel est le formidable écueil dont il faut se garder.

Il en est de la classe ouvrière comme de l'ensemble de l'humanité : le progrès repose sur l'élévation des prudents et des énergiques, sur l'abaissement des imprévoyants et des dissipateurs ; cette parole qui n'est pas nouvelle restera éternellement vraie.

12. Prélèvement par l'État d'une partie des épargnes de la nation. — De l'emploi qu'il en fait.

Les finances publiques s'alimentent de l'épargne nationale. Par les impôts qui frappent les consommations et les revenus, l'État puise dans l'épargne annuelle au fur et à mesure de sa formation; par ceux qui pèsent sur le capital et notamment sur la propriété lors de sa transmission par voie de vente, de donation et de succession, il prélève une portion des épargnes des années antérieures. C'est aussi aux épargnes accumulées que s'adresse la sollicitation des emprunts publics.

On peut affirmer que c'est la moindre partie des épargnes ainsi absorbées par l'Etat, qui reçoit une destination ou impérieusement indispensable ou bien reproductive. Les dépenses de l'État, en ce qu'elles excèdent les strictes nécessités ou les intérêts les plus manifestes de la vie nationale, sont destructives de l'épargne; elles privent les populations des bénéfices qui seraient résultés des échanges et des travaux auxquels ces épargnes auraient donné lieu si elles étaient restées aux mains des entreprises privées.

De plus, quand il accroît plus que de raison les services publics et les fonctionnaires qui y sont préposés (V. FONCTIONNARISME), l'État oppose un double obstacle à l'accroissement du capital national, car ses prélèvements ne portent pas seulement sur les produits épargnés, mais encore sur les forces productives du pays.

En effet, ces trop nombreux consommateurs de l'épargne publique sont autant de bras et d'intelligences enlevés à la production, qui ne créent pas d'utilité au delà de la stricte mesure où ils sont nécessaires à la protection des intérêts généraux de la société.

Il est cependant quelques cas où l'État peut réaliser une épargne directe pour le compte de la nation. Les sommes consacrées par l'État aux *travaux publics* (voy. ce mot) peuvent être considérées comme une épargne de la nation et conservent ce caractère après l'emploi qui en est fait, mais seulement jusqu'à concurrence de la productivité des travaux exécutés.

Ce sont encore des épargnes réelles que l'*amortissement* de la dette publique ou les *conversions* (voy. ces mots) dont elle peut être l'objet, lorsque ces opérations ont pour résultat l'abaissement du taux de l'intérêt que l'État sert à ses créanciers.

IIe PARTIE : CAISSES D'ÉPARGNE.

V. GÉNÉRALITÉS.

13. Conditions que doit réunir une caisse d'épargne.

Ce qui a été dit plus haut sur la petite épargne, sur les inconvénients de la conserver à domicile, sur sa fréquente stérilité, explique suffisamment le rôle de la caisse d'épargne et le justifie. D'autre part, outre les services que cette institution rend à l'individu, ceux non moins précieux qu'en retire la société, ressortent de ce fait que, inutile au mouvement économique quand elle lui reste étrangère, à l'état d'éléments immobilisés et isolés, l'épargne devient fécondante et productive lorsque, sous forme de capitaux associés, elle est jetée en masse dans la circulation. Nous n'avons plus dès lors qu'à indiquer très brièvement les conditions que doit réunir l'institution pour atteindre son but.

La caisse d'épargne ne favoriserait pas efficacement la formation des capitaux si elle n'était toujours prête à recevoir, avec le moins de formalités possible, les sommes qui lui sont versées, et notamment les plus petites, celles-là précisément qui doivent

être soustraites aux tentations de chaque jour.

Aux facilités d'accumulation doit s'ajouter pour le public l'attrait d'une rémunération des épargnes déposées et la caisse, par suite, ne doit pas seulement les conserver, mais leur donner un emploi productif.

On considère généralement que la caisse d'épargne doit être toujours prête à rembourser comme elle est prête à recevoir, et l'idée d'une constante exigibilité paraît inhérente à celle de dépôt. Cette règle comporte une restriction. Le dépôt prend ici quelques-uns des caractères du placement, et sa mise en productivité suppose certaine immobilisation. La disponibilité ne saurait donc rester absolue pour tous les dépôts. Toutefois, dans le mouvement journalier des fonds d'une caisse d'épargne, les sommes versées dépassent en temps normal celles retirées et la faculté de retrait immédiat peut être habituellement laissée aux déposants.

La suspension de l'exigibilité est cependant réservée pour le cas où les demandes de remboursement porteraient sur une valeur supérieure aux sommes restant disponibles pour le roulement de la caisse.

Enfin, et cette dernière condition est plus impérieuse qu'aucune autre, toute institution créée pour donner asile à la petite épargne doit nécessairement lui offrir d'abondantes garanties de sécurité.

Nous nous sommes suffisamment étendu sur le rôle de l'État vis-à-vis de l'épargne en général. Bornons-nous à dire ici, en ce qui concerne plus spécialement les caisses d'épargne, qu'en fait on le voit, dans les diverses nations, ou s'abstenir de toute immixtion on intervenir auprès d'elles soit pour en autoriser la fondation et leur tracer des règles générales, soit pour se charger des capitaux qu'elles recueillent (voy. plus loin, § 17) et les faire valoir, soit enfin, créer lui-même ces institutions, les gérer et les couvrir de sa garantie.

VI. CAISSES D'ÉPARGNE INDÉPENDANTES.

14. Sociétés en participation d'épargne.

On peut qualifier ainsi les associations émanées de la libre initiative de ceux qui réunissent leurs propres épargnes, les administrent en commun et les font fructifier soit directement, soit par l'intermédiaire de délégués choisis par eux.

Organisées sur des bases librement établies par l'accord préalable de leurs membres, ces sociétés peuvent se rencontrer sous les formes les plus diverses et, par suite, ne se prêter que difficilement à une étude d'ensemble; un grand nombre cependant paraissent relever d'un type commun qui, en France, emprunte son nom et son caractère à l'une d'elles plus puissante et plus nombreuse, — *la Fourmi* — établie à Paris [1].

Elles ont pour principe de recueillir les épargnes de leurs membres sous forme de cotisations fixes et périodiques, — mensuelles ou hebdomadaires, — et obligatoires sous peine d'une déchéance partielle ou totale des droits acquis. Chaque associé peut proportionner son épargne à ses ressources en souscrivant le nombre qui lui plaît de cotisations à verser régulièrement. Ces caractères de régularité, de continuité et de proportionnalité donnés à l'épargne sont déjà un premier trait distinctif de ces institutions. On en trouve un second dans le mode d'emploi des épargnes recueillies. C'est un principe en quelque sorte fondamental dans ces sociétés de consacrer exclusivement leurs fonds à l'achat d'*obligations à lots*, de façon à réunir le plus grand nombre possible de chances en vue des tirages auxquels participent ces obligations.

Le choix de valeurs à lots est, en réalité, le caractère saillant de ces organisations. Réunir le plus grand nombre possible de chances aux tirages, tel est leur mobile principal, presque leur unique raison d'être. C'est parce que la passion de la loterie est très répandue, parce que les valeurs à lots recrutent surtout leur clientèle dans la classe des plus petits capitalistes, que ces sociétés se servent de l'appât du lot pour recruter des adhérents. Ce procédé appelle la critique au point de vue tant de son efficacité technique que de sa valeur morale.

Et d'abord le résultat cherché, c'est-à-dire un notable accroissement de fortune, ne saurait être sérieusement attendu. En effet, si le capital employé est faible, les chances de gain sont presque nulles; avec un capital considérable et des titres nombreux d'une même sorte de valeur, si les chances sont favorables, le gain d'un ou de plusieurs lots réparti entre un grand nombre de parts n'apporte à chacune qu'un médiocre bénéfice, largement compensé par deux causes de perte : d'une part, une diminution de revenu fixe corrélative de la valeur des lots et, d'autre part, une augmentation du prix d'achat de ces titres dont la valeur sur le marché est supérieure au prix demandé pour des titres donnant un égal revenu fixe, mais sans aucun supplément de revenu éventuel.

1. 1,312 sociétés de ce genre ont été citées dans une statistique à l'exposition d'économie sociale en 1889. — 113 d'entre elles ont fait connaître le détail de leurs opérations; elles comptaient ensemble près de 51 000 membres et possédaient environ 13 millions de francs d'épargne.

Il faut encore critiquer l'attrait des gains aléatoires que ce procédé contribue à entretenir ou à répandre dans les esprits et dans les mœurs; rien n'est moins favorable à l'esprit d'épargne. Il y a même une incompatibilité secrète entre les efforts qu'exige une lente, pénible et constante accumulation des fruits du travail et l'espoir caressé d'un gain hors de proportion avec le sacrifice consenti, le décevant mirage d'une fortune subite gagnée sans travail. On ne saurait impunément favoriser cette inclination trop naturelle à l'homme. Dans nombre d'esprits le penchant deviendra passion, et le germe ainsi développé sera destructif de toute prévoyance.

Ces réserves faites, il y a beaucoup à louer dans ces sociétés. Elles témoignent d'un esprit d'initiative trop rare, en France, pour n'être pas encouragé. Le côté regrettable que nous avons dû signaler est plutôt une erreur de méthode, un moyen d'action mal choisi qu'un vice constitutionnel. Cette défectuosité peut être réformée.

15. Caisses patronales d'épargne.

Un grand nombre de chefs industriels ou commerciaux ont compris que la prospérité de toute entreprise est liée au bien-être matériel et au bon état moral du personnel qui y est attaché et qu'en même temps que c'est pour eux une nécessité économique, c'en est une morale, c'est-à-dire un devoir résultant de leur situation. Par des institutions très diverses, relevant toutes de la prévoyance, ils peuvent faire l'éducation économique et contribuer au bien-être des travailleurs qu'ils emploient; entre ces institutions, il faut placer au premier rang les caisses d'épargne. Ces caisses présentent la plus grande variété d'organisation et de fonctionnement; elles échappent ainsi à toute classification et nous n'en relèverons ici que les traits les plus saillants.

Ces caisses, en ce qu'elles reçoivent les épargnes personnelles et spontanées de l'ouvrier, sont une précieuse facilité donnée à sa prévoyance, puisqu'il peut commodément laisser son épargne au guichet même où il touche son salaire, — mais elles sont en outre un puissant encouragement de cet esprit de prévoyance en ce que les patrons y versent, au compte de leurs ouvriers, les gratifications qu'ils peuvent leur accorder. Primes de travail, hautes payes d'ancienneté, bénéfices de participation à l'entreprise ou enfin encouragements directs à l'épargne, — lorsque les sommes versées par le patron sont proportionnelles à l'importance et à la régularité des dépôts spontanés de l'ouvrier, — ces libéralités peuvent revêtir des formes multiples. En dehors des motifs qui en déterminent l'allocation, elles sont souvent soumises à certaines conditions de stabilité de la part du bénéficiaire.

Les fonds ainsi recueillis sont ordinairement employés dans l'entreprise même[1] et produisent, au profit du déposant, des intérêts dont le taux varie, suivant les établissements, de 3 à 6 p. 100. Dans certaines d'entre elles, mais plus rarement, un dividende vient s'ajouter au revenu fixe. La disponibilité des intérêts peut être entière ou soumise à des conditions restrictives quant au revenu produit par les allocations patronales.

Généralement, le compte d'épargne de chaque ouvrier ne peut dépasser un certain maximum; cela a pour but de limiter la responsabilité du chef d'industrie et d'éviter la transformation de la caisse d'épargne en banque de dépôt; c'est en même temps un élément de sécurité pour l'ouvrier déposant.

Les institutions que nous venons de décrire sont très répandues aujourd'hui dans la grande industrie et le nombre s'en est notablement accru dans le dernier quart de siècle. D'un autre côté, leur prospérité, le nombre et l'importance des dépôts qu'elles reçoivent prouvent une évidente amélioration dans la condition matérielle des ouvriers et témoignent chez eux d'un ressort moral qui ne demande qu'à être soutenu et fortifié.

VII. CAISSES D'ÉPARGNE PRIVÉES RÉGLEMENTÉES PAR L'ÉTAT.

16. Organisation et fonctionnement.

a. Création. — Les caisses d'épargne privées sont des créations émanées de la libre initiative de leurs fondateurs.

Dès 1818, époque où la première caisse d'épargne fut fondée à Paris, sous l'impulsion de B. Delessert, et pendant quelques années, ces institutions purent être organisées sans entrave aucune; la législation ne s'occupait ni de leur création ni de leur organisation. Toutes cependant n'étaient pas entièrement indépendantes. Il fallait, en créant un établissement de cette nature, lui donner les moyens de vivre, subvenir aux dépenses de son administration. Assez souvent, il est vrai, les fondateurs, formant une association sur le type commercial de la société anonyme, constituèrent généreusement un fonds de dotation à l'établissement créé; mais, dans d'autres cas, et pour lui donner la possibilité de recevoir des libéralités, on le rattachait à un établissement de bienfaisance jouissant de la personnalité

1. [illegible]
[illegible]

civile ; ou on le mettait sous le patronage des conseils municipaux qui s'engageaient à couvrir, par une subvention annuelle, les frais d'administration. Même dans ces conditions, les caisses d'épargne étaient à peu près indépendantes du pouvoir central et elles seraient peut-être restées des institutions privées libres de leurs actes, si, comme on le verra plus loin, elles n'avaient appelé de très bonne heure l'attention de l'État en réclamant son aide pour la solution des difficultés qu'elles rencontraient dans l'emploi de leurs fonds. En compensation de l'appui facultatif qu'il leur prêta et afin de limiter les charges et les risques qui en résultaient pour le Trésor, l'État dut leur imposer d'abord certaines conditions, bientôt suivies d'une entière réglementation et d'une mainmise absolue sur les fonds dont il devait seul désormais conserver la gestion.

La loi organique des caisses d'épargne (5 juin 1835), reconnut aux 140 caisses déjà fondées le caractère d'établissements d'utilité publique et subordonna toute création nouvelle à une autorisation préalable. Dès lors, la jurisprudence administrative exerça la plus grande influence sur le développement de l'institution. Le plus grand nombre des caisses nées depuis cette époque fut placé sous le patronage des conseils municipaux. A partir de 1863, l'administration a, très judicieusement d'ailleurs, cherché à favoriser les créations de succursales par les caisses existantes plutôt que la fondation de caisses nouvelles ; ces fondations n'ont été autorisées dans les villes où elles étaient demandées que sur le refus de la caisse d'épargne la plus rapprochée d'y organiser une succursale. Le nombre de celles-ci prit dès lors une rapide extension ; la période de 1863 à 1881 vit naître 586 succursales contre 98 caisses d'épargne nouvelles. Cette tendance était conforme aux vrais intérêts de l'institution.

La création, en 1881, d'une caisse d'épargne d'État (voy. § 24) est venue mettre obstacle au développement des caisses d'épargne privées, ou même entraîner la suppression de quelques-unes d'entre elles. Leur nombre était, au 31 décembre 1881, de 542 avec 908 succursales ; en 1889, on en comptait 547 avec 987 succursales.

On peut cependant regretter le nombre excessif de ces caisses, qui représentent une force trop dispersée et dont quelques-unes ne présentent peut-être pas une suffisante vitalité.

b. Administration et surveillance. — Les caisses d'épargnes privées sont gérées par un conseil de directeurs nommés statutairement et se renouvelant de lui-même ou renouvelé par le conseil municipal auquel la caisse est rattachée. Ces directeurs sont indépendants soit du conseil municipal, soit de l'État ; leurs attributions sont réglées par les statuts de chaque caisse et par le décret du 15 avril 1852 ; ils sont chargés de l'administration de la caisse et de la surveillance des opérations. Cette direction est elle-même placée sous la tutelle du ministère du commerce. Les directeurs des caisses d'épargne sont irresponsables de leur gestion, sauf dans les cas de faute lourde et seulement vis-à-vis des déposants. La surveillance des agents préposés aux écritures et au maniement des fonds et des valeurs est confiée aux receveurs et inspecteurs des finances et relève, par conséquent, du ministère des finances.

c. Opérations. — Encaisser les sommes qui leur sont confiées, capitaliser annuellement au profit des déposants les intérêts produits par ces dépôts et rembourser à vue ou à très bref délai à qui en fait la demande tout ou partie de son solde créditeur, telle est la mission des caisses d'épargne. Mais, en outre de ces opérations essentielles, elles ont été autorisées, par la législation qui les régit, à effectuer diverses opérations accessoires pour favoriser d'autres emplois de l'épargne. C'est ainsi qu'elles procèdent, sur la demande et pour le compte des déposants, à des achats de rentes sur l'État, à des versements à la caisse nationale des retraites et qu'elles opèrent enfin le transfert des comptes individuels d'une caisse à une autre ou à la caisse nationale d'épargne. Nous n'avons pas à donner ici le détail des formalités suivant lesquelles il est procédé à ces diverses opérations, qui sont réglées par les lois des 5 juin 1835, 18 juin 1850, 30 juin 1851, 7 mai 1853 et 9 avril 1881. En ce qui concerne le chiffre des sommes qui peuvent être accumulées par un même déposant, la garantie qui les couvre, leur mise en productivité, l'intérêt qu'elles produisent et, enfin, les délais ou conditions de remboursement, ces questions n'intéressent pas seulement les déposants, mais encore et surtout les administrations qui ont la responsabilité de ces fonds et le devoir de les rendre productifs ; ces questions seront dès lors plus utilement traitées dans les paragraphes suivants.

17. Emploi des fonds.

a. Gestion directe par les caisses d'épargne. — L'emploi des fonds recueillis n'a pas cessé d'être, depuis l'origine, le plus important problème qu'aient soulevé les caisses d'épargne. Pour diminuer l'incertitude où l'on était sur les résultats de l'institution

naissante et entourer ses débuts de quelques garanties de succès, pour inspirer aussi une confiance nécessaire à la clientèle dont on cherchait à provoquer l'épargne, les fonds versés par les déposants furent d'abord exclusivement employés en achats de rentes sur l'État. Ce mode d'emploi était seul prévu par les statuts de la caisse d'épargne de Paris. Une première difficulté provint du chiffre alors élevé des coupures de la rente française : 5 p. 100 (50 fr. de rente, ce qui supposait, au pair, un capital d'achat de 1,000 fr.) Un très petit nombre de comptes se prêtait dès lors à ce que l'opération fût directement faite au nom du déposant; tout le surplus des fonds, — c'était la plus grande partie, — était employé en achat de grosses coupures au nom de la caisse d'épargne. A diverses reprises on essaya de remédier aux inconvénients qui résultaient de cet état de choses, d'abord en réduisant à 10 francs de rente le chiffre des plus petites coupures (loi de finances du 17 août 1822 et ordonnance du 30 octobre suivant[1]), puis en autorisant le transfert au nom de chaque déposant, et par coupures minima de 10 francs, des rentes achetées en bloc par les caisses d'épargne.

Cette première direction donnée à l'épargne était regrettable. Concevoir et organiser les caisses chargées de recueillir l'épargne sous la forme et avec le rôle de caisses d'achat de rentes, c'était en fausser la conception et méconnaître leur destination. La caisse d'épargne ne saurait tendre à rien de plus qu'à faciliter l'épargne et à l'encourager, c'est-à-dire à favoriser la formation des capitaux par accumulation en en recueillant les éléments et en les rendant productifs pour faire cette accumulation plus rapide. Là seulement se trouvent le but et l'utilité de la caisse d'épargne. Mais celle-ci sort de son rôle naturel dès qu'elle se substitue au déposant pour l'emploi à donner ultérieurement aux capitaux qu'il a formés ; ces capitaux, c'est le déposant lui-même qui doit les employer, s'il les veut productifs; les avantages qu'il en retirera sont pour lui un mobile suffisant soit de les mettre directement en œuvre, soit de les livrer indirectement à la production par le moyen du prêt.

b. Intervention du trésor. — Si les lois de 1822 et 1826 apportaient une atténuation passagère aux premières difficultés, elles n'en contenaient pas la solution. Les caisses restaient, en effet, exposées aux aléas résultant de la variation du cours des fonds publics ; un nouvel embarras d'ailleurs ne tarda pas à surgir.

1. Il ne s'agit ici que des titres nominatifs. Cette limite a été abaissée successivement à 5 francs (décret du 8 juillet 1857) et à 3 francs (loi du 27 juillet 1870).

La somme toujours croissante de capitaux versés par les caisses d'épargne sur le marché contribuait à la hausse des fonds d'État. Le cours du 5 p. 100, qui avait atteint le pair en 1824, s'élevait progressivement et touchait à 109 francs en 1828. Le rendement de cette valeur menaçait donc de descendre au-dessous du taux d'intérêt servi aux déposants. La caisse d'épargne de Paris demanda aux autres caisses de s'unir à elle pour solliciter l'autorisation de verser leurs fonds disponibles en compte courant au Trésor public. B. Delessert déposa cette proposition sous forme d'amendement au budget de 1829. Cette demande, momentanément ajournée, fut accueillie l'année suivante. L'ordonnance du 3 juin 1829 ouvrit le Trésor aux fonds libres des caisses d'épargne avec un taux de faveur de 4 p. 100, moyennant que les caisses limiteraient les versements individuels de leurs déposants à un maximum de 50 francs par semaine et à un total de 2000 francs par livret.

Avant d'apprécier la portée générale de cette mesure, il faut l'envisager au point de vue spécial des institutions dont on entendait favoriser le développement et reconnaître qu'elle apportait de singulières facilités au fonctionnement des caisses d'épargne. Dès lors qu'elles pouvaient verser au Trésor leurs excédents de ressources et en conserver la disponibilité, tout en retirant une rémunération fixe supérieure au taux moyen de l'intérêt, les caisses d'épargne se trouvaient dégagées des embarras résultant de l'obligation statutaire du placement en fonds d'État. La plupart[1] vendirent aussitôt leurs rentes et, grâce aux cours élevés de l'époque, réalisèrent des bénéfices.

Mais, pour éminent que fût le service que l'on rendait aux caisses d'épargne par la loi de 1829, ces mesures n'en constituaient pas moins, à un point de vue plus général, une grave et dangereuse innovation. On captait l'épargne dans ses premières sources et l'on en déviait le cours pour le déverser dans le réservoir des dépenses publiques. Rien n'était plus antiéconomique que de soustraire ainsi l'épargne à sa fonction naturelle, la fécondation de l'activité productive de pays; rien de plus contraire à la mission de l'État que cette attribution nouvelle d'employer les épargnes des citoyens; rien de plus dangereux pour les finances publiques que ce flot montant de capitaux qui, en même temps qu'une lourde charge, apportait avec lui une double source de périls et d'abus (voy. §§ 18 19 et 20).

1. A l'exception de celle de Marseille, que d'ailleurs le [illegible]

17. Gestion par la Caisse des dépôts et consignations. — En ouvrant le Trésor aux fonds des caisses d'épargne, on commettait donc une grave erreur économique et financière dont, si l'on en pouvait voir la portée immédiate, il semble qu'on n'ait pas entrevu les conséquences lointaines.

Le nombre des caisses d'épargne n'était que de 11 en 1829. L'incertitude planait encore sur l'avenir de l'institution et ce n'est qu'au fur et à mesure de ses développements qu'on vit s'accuser nettement la portée réelle de la loi de 1829. Six ans plus tard, on comptait déjà 140 caisses avec 50 millions de dépôts. Malgré cela, les dispositions de 1829 furent confirmées par la loi organique de 1835 et dès lors les difficultés se produisirent; nous en suivrons les progrès en même temps que les moyens employés pour y remédier.

Par suite des facilités données aux caisses d'épargne pour l'emploi de leurs fonds, la part d'initiative et de responsabilité des administrateurs se trouvait notablement diminuée; les risques étaient nuls, et les fondations se multiplièrent rapidement. Au 31 décembre 1836, le nombre des caisses était de 200 avec 100 millions de dépôts. Soit que l'on n'eût pas encore le moyen d'employer ces ressources, soit que déjà l'on trouvât dangereuse cette surcharge de la *dette flottante* (v. Emprunts publics, § 4), soit plutôt que, ne pouvant laisser s'accroître indéfiniment une créance exigible, on sentît la nécessité de créer un gage correspondant et de décharger le Trésor de ce soin, on en chercha le moyen dans une organisation nouvelle et qui devait rester définitive. La loi du 31 mars 1837 chargea la Caisse des dépôts et consignations de l'administration des fonds des caisses d'épargne; elle devait les employer en achats de valeurs d'Etat, mais la faculté lui était laissée d'en conserver une partie en compte courant au Trésor. C'était moins une organisation nouvelle qu'une combinaison des divers procédés employés jusqu'alors. Ce système présentait cependant quelques avantages sur le précédent état de choses: il dégageait le Trésor et, en créant un portefeuille de valeurs comme gage de la créance des caisses d'épargne, il soulageait d'autant le crédit de l'Etat. Mais ces résultats, même à supposer qu'on n'en eût pu souhaiter de meilleurs, ne devaient être qu'insuffisamment atteints. Pour dégager le crédit de l'État, il eût fallu prévoir un portefeuille composé autrement que de valeurs portant exclusivement sur le crédit de l'État; et pour soulager le Trésor, il eût été indispensable de fixer un niveau que n'aurait pu dépasser le compte courant des sommes qui y seraient versées. On n'a jamais songé à introduire quelque variété dans la composition du portefeuille de la Caisse des dépôts; quant à la limitation du compte courant au Trésor, d'incontestables abus devaient se produire et un demi-siècle s'écouler avant qu'elle fit l'objet d'une dispositition législative.

18. Progression des dépôts. — Mesures restrictives.

Ce n'est pas cependant qu'on ait aussi longtemps tardé à reconnaître les dangers qui pouvaient résulter, en cas de crise, de l'extension considérable des dépôts; on a plusieurs fois cherché à porter remède à cette situation en limitant le chiffre que peut atteindre l'avoir net de chaque compte. Cette limitation, d'ailleurs, est à un autre point de vue nécessaire, car elle répond à un autre but que celui de sécurité de la caisse d'épargne ou du Trésor. A plusieurs reprises on a signalé l'abus que font de la caisse d'épargne les petits ou moyens capitalistes qui, profitant des avantages faits à l'épargne, — facilité de dépôt, exigibilité permanente, intérêt élevé, — usent de la caisse comme d'une banque de dépôt pour y conserver des capitaux déjà formés attendant une échéance, un placement, ou tout autre emploi plus productif. Outre qu'il dénature le rôle de la caisse d'épargne, cet abus devient plus grave par le fait que l'État s'est constitué détenteur des fonds des caisses d'épargne, tout livret d'épargne devenant dès lors une traite à vue sur une caisse de l'État.

Cet abus cependant, si répandu qu'il puisse être, n'a pas des conséquences telles qu'on puisse, en le supprimant, diminuer notablement l'importance des fonds accumulés par les caisses d'épargne et, par suite, le danger qui en résulte pour le Trésor. La statistique a montré plusieurs fois que l'extension des dépôts est due principalement aux progrès de la petite épargne et que c'est au-dessous de 2000 francs et surtout au-dessous de 1000 francs que l'on compte la plus forte proportion de livrets. L'abaissement du maximum n'a jamais contribué à éliminer qu'une faible proportion des capitaux déposés et, par suite, n'a abouti qu'à une insuffisante protection des intérêts du Trésor.

Le chiffre du maximum fixé pour chaque compte individuel a été souvent modifié dans un sens ou dans l'autre, suivant que l'on avait en vue l'encouragement de l'épargne ou la sécurité des caisses et du Trésor. Après l'ordonnance de 1829 qui avait fixé le maximum des dépôts à 50 francs par semaine et à 2000 francs en capital, vinrent l'ordonnance du 16 juillet 1833 portant à 300 francs le maximum des versements hebdomadaires,

puis la loi de 1835 qui éleva à 3000 francs le maximum des dépôts. Sous l'influence de ces lois, et pendant une période de dix années, le montant des dépôts s'éleva progressivement d'une moyenne approximative de 40 millions par année et se trouvait, en 1844, près d'atteindre le chiffre de 400 millions avec un compte courant de 186 millions au Trésor. Les craintes que justifiaient ces chiffres aboutirent à une réduction du maximum qui fut abaissé à 1500 francs (2000 fr. avec les intérêts capitalisés — loi du 22 juin 1845). Le solde des dépôts ne fut que faiblement atténué par cette mesure et au 31 décembre 1847 le chiffre s'en élevait encore à 358 millions, dont plus de 120 millions en compte courant au Trésor. La secousse politique de 1848, sur laquelle nous reviendrons (§ 19), réduisit ces sommes à 46 millions (1849). La loi du 31 juin 1851 traduit l'impression produite par cette crise en abaissant à 1000 francs le maximum de chaque compte, mais, dix ans après, les fonds accumulés dans les caisses d'épargne avaient à peu près repris leur ancien niveau. Parti de 328 millions en 1859, le solde dû aux déposants doubla pendant la décade suivante et se trouva, en 1869, au chiffre de 694 millions et demi. Les catastrophes de 1870-1871 amènent dans cette progression un arrêt et même un léger recul, mais qui n'est pas comparable à celui qu'avait produit la panique de 1848 : le solde des dépôts ne descend pas au-dessous de 534 600 000 fr. (1872). En 1875, nous retrouvons le chiffre de 667 millions, et dès lors, les sommes qu'elles reçoivent grossissent dans une proportion qui dépasse de beaucoup le taux d'accroissement que l'on avait constaté jusqu'alors. Au 31 décembre 1881, elles atteignent le chiffre considérable de 1425 millions et sautent d'un coup, pendant l'année 1882, à 1750 millions. Enfin, en 1889, leur solde débiteur atteint l'énorme somme de 2659 millions. Ces indications montrent que la limitation de chaque compte individuel est nécessaire pour maintenir les caisses d'épargne dans leur rôle, en en défendant l'accès aux capitaux déjà formés, mais qu'elle constitue une très insuffisante protection contre les dangers qui résultent de l'organisation que nous avons décrite, danger dont l'imminence croît avec l'énormité des sommes déposées.

19. Exigibilité des dépôts. — Crises de 1848 et 1871. — Mesures défensives.

Parmi les conséquences qui découlent du vice radical dont, en France, l'institution des caisses d'épargne est entachée, il faut mettre au premier rang la menace d'exigibilité constante que cette organisation fait peser sur le Trésor public. Le péril est d'autant plus grand que les classes au sein desquelles se recrute surtout la clientèle des caisses d'épargne éprouvent, plus immédiatement qu'aucune autre, une prompte répercussion des alternatives d'activité ou de ralentissement des affaires. Le Trésor peut même avoir à faire face à de nombreux retraits de fonds sans que des besoins urgents résultant d'un malaise économique y soient pour rien; des crises soudaines dépendant de la politique intérieure ou extérieure peuvent survenir, capables de créer un brusque danger par suite de la multiplicité des demandes de remboursement qui résultent toujours de ces inquiétudes pour peu qu'elles soient intenses et persistantes. C'est ce qui s'est produit en 1848 et en 1871. La possibilité d'une éventualité de ce genre suffit à elle seule pour porter atteinte au crédit de l'État dans des circonstances où l'État a précisément besoin de recourir largement au crédit.

La crise de 1848 surprit les caisses d'épargne avec un solde débiteur de 355 millions, dont 65 millions en compte courant au Trésor. Les déclarations solennelles du gouvernement, l'élévation à 5 p. 100 du taux de l'intérêt offert aux déposants par le décret du 7 mars, furent des expédients qui ne diminuèrent en rien l'affluence des demandes de remboursement; on dut en venir à une suspension partielle de l'exigibilité des dépôts : le décret du 9 mars limita les remboursements à la somme de 100 francs par livret et offrit la conversion du surplus, moitié en bons du Trésor de quatre à six mois, moitié en rentes 5 p. 100 *au pair*. A ce moment, les bons du Trésor s'escomptaient à 30 ou 40 p. 100 de perte, et la rente était à 70; cette banqueroute partielle aurait porté la plus sérieuse atteinte à l'institution des caisses d'épargne et au crédit même de la France si des mesures compensatrices n'étaient venues bientôt après indemniser les déposants. Le décret du 7 juillet suivant prescrivit la consolidation des livrets en un titre de rentes 5 p. 100 au taux, encore exagéré, de 80 francs. Enfin, au 21 novembre, les dépôts ainsi convertis furent bonifiés de la somme de 8 fr. 40 pour 5 francs de rente, différence entre 80 francs et 71 fr. 60, cours moyens des trois mois qui avaient précédé le jour où la conversion fut ordonnée.

Les spoliations de 1848 ont été un exemple unique dans l'histoire des caises d'epargne et la crise de 1870 a pu être traversée par une suspension ou plutôt par un échelonnement de l'exigibilité des dépôts. Une série de décrets (17 septembre, 16 octobre, 17 no-

vembre et 17 décembre 1870) autorisèrent successivement des remboursements de 50 francs par livret. Les fonds nécessaires furent faits par la Banque de France à qui la Caisse des dépôts et consignations emprunta ainsi une somme de 40 millions. Le taux d'intérêt de ces emprunts ayant varié de 5 1/2 à 6 1/2 p. 100, la caisse des dépôts subit de ce chef une perte de 844,000 francs.

L'expérience de 1870 a montré l'absolue nécessité de recourir, en cas de crise, à la suspension de l'exigibilité des dépôts. Sur l'initiative de M. de Malarce, qui avait conseillé ce procédé en 1870, une disposition fut insérée dans la loi de 1881 pour réserver à l'État la faculté d'y recourir à l'occasion. Il ne faut pas se dissimuler toutefois que cette mesure connue sous le nom de *clause de sauvegarde* ne saurait donner, le cas échéant, qu'une insuffisante sécurité. L'importance des sommes accumulées dans les caisses d'épargne depuis 1870, la progression croissante du nombre des comptes qui ne s'élevait pas à moins de 5 364 000 au 1er janvier 1889, et il faut ajouter à ce chiffre les 1 167 000 livrets de la caisse nationale d'épargne à la même date (V. § 24), atténueraient singulièrement l'efficacité de ce procédé.

20. Emprunts du Trésor aux fonds des caisses d'épargne. — Consolidations.

Les périls que l'accumulation des dépôts des caisses d'épargne au Trésor public font courir aux finances de l'État sont de deux sortes : les uns, généraux, ne sont autres que ceux qui ont été reprochés de tout temps à la dette flottante, lorsqu'elle prend une extension démesurée ; les autres sont spéciaux et inhérents à la nature même de ces dépôts. Les abondantes disponibilités fournies au Trésor par les caisses d'épargne ont notablement contribué à l'augmentation des dépenses et de la dette publique. L'accroissement parfois excessif qui résultait, pour la dette flottante, de ce mode d'emploi des fonds d'épargne a plusieurs fois préoccupé les hommes d'État et, à diverses reprises, des mesures ont été employées pour en réduire le montant. Le moyen adopté consiste dans la remise à la Caisse des dépôts et consignations, en atténuation de son compte courant, de titres de rente ordinairement créés dans ce but. Ce procédé de *consolidation* a été pratiqué pour la première fois en 1837 : la loi du 31 mars, qui chargeait la caisse des dépôts et consignations de gérer les fonds des caisses d'épargne, ordonna qu'au lieu des capitaux versés en compte courant au Trésor, il serait remis à la Caisse des dépôts 4 092 647 francs de rentes 4 p. 100 calculées au pair en représentation d'un capital de 102 316 175 francs. En 1845, on consolida de même en rentes 4 p. 100 au pair un capital de 100 millions de francs. La république de 1848 créa encore 19 619 114 francs de rentes pour les caisses d'épargne. En 1878, l'État remit à la caisse des dépôts des annuités à long terme précédemment créées pour faire les fonds de remboursements de l'emprunt Morgan et, en plus, 220 millions en bons du Trésor, à l'échéance de 1882, 1883 et 1884. Au 1er janvier 1881, le compte courant des caisses d'épargne au Trésor s'élevait à 320 millions ; un an après il était monté à 445 millions ; enfin, au mois d'avril 1883, il atteignit le chiffre exorbitant de 1110 millions. Une nouvelle mesure, plus radicale que les précédentes, fut alors votée sur la demande de M. Léon Say, ministre des finances, qui s'effrayait, avec juste raison, du chiffre énorme — 3393 millions, — qu'atteignait la dette flottante. La loi du 30 décembre 1882 prescrivit une nouvelle consolidation, réalisée en 1883 et 1884, par laquelle 44 629 620 fr. de rente 3 p. 100 amortissable furent créés et immobilisés au portefeuille de la caisse des dépôts pour réduire le compte courant des caisses d'épargne à concurrence d'un capital de 1194 millions. Le 1er mai 1886, une nouvelle loi prescrivait une nouvelle consolidation des fonds des caisses d'épargne privées pour 300 millions de francs. Enfin, pour éviter le retour de ces abus, la loi de finances du 27 février 1887 a limité à 100 millions les sommes qui pourraient être conservées en compte courant au Trésor sur les dépôts des caisses d'épargne privées. La loi de 1881 contenait déjà une semblable prescription au sujet du compte courant de la caisse nationale d'épargne ; le maximum de ce compte a été réduit par la loi de 1887 à 50 millions.

21. Intérêts des fonds versés au Trésor. — Productivité des fonds placés. — Fonds de réserve de la Caisse des dépôts et consignations. — Intérêts servis aux déposants.

La somme versée dans une caisse d'épargne ne saurait produire pour le déposant un intérêt supérieur à celui que la caisse elle-même pourra faire produire à ce dépôt. Il semble donc, qu'une fois résolue la question de l'emploi des capitaux des caisses d'épargne, celle de l'intérêt qu'elles doivent servir à leurs déposants ne comporte aucune difficulté. S'il n'en est pas ainsi et si la question soulève au contraire un problème complexe, c'est que l'État a pris en main la gestion des fonds d'épargne. Or, dès qu'il s'agit de l'État, les choses perdent de leur simplicité, leurs rapports habituels sont modifiés ; on a pour

les juger d'autres principes, d'autres mesures et d'autres poids pour les évaluer et l'on exige de l'Etat, c'est-à-dire de la collectivité, plus qu'il ne serait équitable de réclamer d'un particulier.

La productivité des fonds des caisses d'épargne doit être considérée au double point de vue du Trésor public, pour le compte courant des fonds non employés, et de la caisse des dépôts et consignations pour les capitaux employés en achat de valeurs d'État.

Jusqu'en 1829, les caisses avaient pu fixer, à leur gré ou d'après leurs statuts, l'intérêt à servir à leurs déposants. Quand on demanda que le Trésor fût ouvert aux fonds recueillis par les caisses d'épargne, on obtint qu'il servît un intérêt de 4 p. 100.

En ce qui concerne les fonds versés au compte courant du Trésor, le taux de 4 p. 100 a toujours été manifestement exagéré pour des fonds qui doivent demeurer disponibles. Il est inadmissible que l'État serve à la Caisse des dépôts et consignations un revenu plus élevé que celui dont jouissent les créanciers de la dette publique; le taux de l'intérêt à servir par la Caisse des dépôts devant dépendre du produit que celle-ci retire de ses placements, la fixation ne saurait en être permanente. Le taux de 4 p. 100 fixé par la loi de 1837 pouvait se justifier.

Le revenu des valeurs achetées a été longtemps supérieur à ce taux, et l'excédent reversé au Trésor jusqu'en 1861 fut, à partir de cette époque, consacré à la formation d'un fonds de réserve (décision du ministre des finances du 21 décembre 1860). Ce fonds, augmenté chaque année des intérêts capitalisés et des bénéfices nouveaux réalisés par la Caisse des dépôts sur ses placements, rendit en 1870 les plus grands services.

Ce fonds de réserve est le gage de la fidèle exécution des engagements de la Caisse des dépôts et consignations, son importance cesserait de s'accroître parallèlement à la valeur du portefeuille et le taux d'intérêt servi par la Caisse doit être diminué à mesure que la baisse du loyer des capitaux fait entrer dans le portefeuille de la caisse des dépôts des valeurs donnant un revenu moins élevé.

Mais il y a d'autres raisons encore, et d'un ordre plus élevé, pour que le taux d'intérêt servi aux caisses d'épargne ne soit pas supérieur à celui que la caisse des dépôts retire de ses placements. L'État ne saurait, sans attirer à lui la plupart des capitaux non employés ou peu productifs, offrir aux dépôts d'épargne un taux d'intérêt supérieur au taux moyen du loyer des capitaux.

Il est à remarquer, d'ailleurs, que la petite épargne se montre moins exigeante d'une rémunération élevée que les capitaux déjà formés. Le motif réel qui pousse à l'épargne, c'est la formation d'un capital par l'accumulation de petites sommes que l'on eût dépensées presque inconsciemment. Si l'espoir d'une rémunération vient s'ajouter à ce mobile, le taux de cette rémunération n'en reste pas moins secondaire aux yeux du travailleur, attendu qu'il lui serait le plus souvent impossible, sans la caisse d'épargne, de retirer aucun produit de sommes aussi minimes.

La sécurité presque absolue et la disponibilité de ses épargnes forment aussi un puissant attrait pour le déposant et — en dehors de ce que ces deux circonstances sont parmi les principaux éléments constitutifs du taux de l'*intérêt* (voy. ce mot) — ces avantages constituent bien réellement une prime qui rend inutile celle qu'on lui a donnée trop longtemps aux dépens des contribuables et au grand dommage des intérêts économiques du pays.

22. Fortune personnelle des caisses d'épargne.

La dotation que les fondateurs d'une caisse d'épargne lui ont constituée pour en assurer le fonctionnement et qui, pour certaines caisses, s'accroît de cotisations versées par les directeurs au moment de leur nomination, les dons et legs qu'elle a pu recevoir, ou les subventions qui lui sont parfois attribuées par les conseils généraux ou municipaux pour subvenir à ses frais d'administration, en un mot, toutes les libéralités dont une caisse d'épargne a pu être l'objet sont sa propriété particulière. Telle est l'origine de la fortune personnelle dont jouissent la plupart des caisses d'épargne privées.

De nouveaux éléments sont encore venus s'ajouter aux précédents pour accroître les ressources propres de ces établissements. L'ordonnance du 3 juin 1829 avait autorisé les caisses à prélever un demi pour cent sur les intérêts que le Trésor leur servait et cette disposition avait été maintenue, à titre facultatif, par la loi de 1835. La loi du 30 juin 1851 rendit cette retenue obligatoire pour un quart pour cent et facultative pour un autre quart pour cent, à l'exception de la caisse d'épargne de Paris qui était autorisée à retenir facultativement trois quarts pour cent.

Enfin, les bénéfices ainsi constitués peuvent s'accroître encore par le fait de la fixation du point de départ des intérêts et par la prescription trentenaire au profit des caisses pour les sommes non retirées que leur insuffisance ne permet pas de convertir en rentes sur l'État au nom des titulaires.

Encore que ces diverses ressources n'eussent été considérées, à l'origine, qu'au

point de vue de la nécessité de couvrir les frais d'administration, les développements qu'a pris l'institution en ont démontré l'importance comme garantie offerte au déposant pour la sécurité de ses épargnes. La fortune personnelle des caisses d'épargne doit donc être considérée surtout comme un fonds de réserve et, à ce titre, il est indispensable qu'elle s'accroisse parallèlement et proportionnellement à l'importance des dépôts ; son développement peut et doit se poursuivre au moyen de la retenue que les lois autorisent. Le plus grand nombre des caisses d'épargne (381 sur 547 en 1887, n'exercent que la retenue obligatoire d'un quart pour cent qui suffit à couvrir leurs frais d'administration ; cette pratique équivaut à l'augmentation du taux d'intérêt servi aux déposants aux dépens du fonds de réserve.

La fortune personnelle des caisses d'épargne privées s'élevait, à la fin de 1887, à la somme de 57 millions.

Le placement de la fortune personnelle des caisses d'épargne est, le plus souvent, prévu par les statuts, en rentes sur l'État ou en immeubles destinés à l'installation de leurs services. Cependant d'autres emplois peuvent être autorisés. Dès 1882, la caisse d'épargne de Strasbourg avait placé une partie de sa réserve en immeubles ouvriers : sur une fortune de 622 096 marks, elle y a consacré 314 000 marks et en retire un intérêt de 2 m. 77 (3 fr. 46 p. 100). De même, en 1886, la caisse de Lyon a consacré une partie de sa fortune à l'édification de maisons ouvrières au moyen de prêts hypothécaires à une société civile constituée en vue de ces constructions ; puis, encouragée par cet heureux essai, et après être rentrée dans ses fonds, elle a souscrit la moitié des actions (500,000 fr.) d'une nouvelle société de construction de logements ouvriers. La caisse de Marseille a suivi cet exemple et place une partie de sa fortune partie en maisons ouvrières qu'elle construit elle-même, partie en prêts à des sociétés avec la même destination, partie enfin en prêts directs à des ouvriers laborieux voulant construire eux-mêmes leur demeure. Ces exemples sont à imiter : il y a comme une sorte d'équité morale à employer au profit de l'ouvrier prévoyant, client de la caisse d'épargne, un argent qui vient de lui.

23. Vices de l'organisation des caisses d'épargne privées.

Si l'on jette un coup d'œil d'ensemble sur les 547 caisses d'épargne privées et leur 987 succursales, devant ensemble plus de deux milliards et demi à 5 364 000 déposants, on ne peut que se féliciter des résultats obtenus[1]. Mais il faut reconnaître que de pareils chiffres aggravent, par leur importance même, les conséquences des vices d'organisation dont l'institution est entachée. Ces conséquences pèsent sur l'État et sur le pays.

On a vu les facilités d'accroissement des dépenses publiques résultant de l'afflux incessant des épargnes dans les caisses de l'État, et le péril où le crédit public se trouve mis par l'exigibilité constante de sommes aussi colossales. On a vu également l'insuffisance des palliatifs employés contre ce double danger.

L'organisation des caisses d'épargne pèse encore plus lourdement sur le pays, soit par les charges imposées aux contribuables pour le payement d'un intérêt élevé, soit encore par le drainage de capitaux déjà formés que cette rémunération détourne de la production, enfin et surtout, par l'effet d'épuisement qu'une trop grande concentration de l'épargne exerce sur les régions où l'épargne se forme. Ce dernier phénomène a été mis en vive lumière par M. P. Leroy-Beaulieu dans les lignes suivants : « Les caisses d'épargne sollicitent, sur tous les points du territoire, les économies de la petite classe moyenne et de la classe laborieuse ; par un taux d'intérêt, en France notablement trop élevé, elles enlèvent ces économies à tous les emplois sur place. Elles pompent ainsi, sur toute la surface du territoire, les infiniment petits d'épargne pour les transformer en rentes sur l'État, c'est-à-dire en richesses passives. Par ce procédé elles stérilisent en quelque sorte tous les hameaux, tous les villages, toutes les petites villes, prenant tous les embryons de capital qui s'y produisent et allant les engloutir dans la capitale, en atténuation de la dette flottante et du passif général du Trésor. Supposez l'atmosphère pompant toute l'humidité qui se produit dans toutes les localités et ne la leur restituant jamais sous la forme de pluies fécondantes, vous aurez l'image du régime français des caisses d'épargne. »

Ces conséquences mauvaises de toute nature proviennent toutes de l'ingérence de l'État : elles sont la trop lourde rançon des facilités que cette intervention a données au fonctionnement des caisses d'épargne, au développement de leurs affaires.

VIII. CAISSE D'ÉPARGNE FONDÉE ET ADMINISTRÉE PAR L'ÉTAT.

L'organisation des caisses d'épargne privées les mettait trop complètement entre les mains

1. On a compté que la Caisse des dépôts et consignations a reçu pendant 30 ans de 1857 à 1887 des caisses d'épargne [illegible] millions, sur lesquels elle en a remboursé 2309 et employé 11 en achats de rentes sur l'État pour le compte des déposants.

de l'Etat pour qu'on ait pu vouloir accroître, par une organisation nouvelle, l'absorption de la petite épargne par l'État ; et bien que tel en soit le résultat, toute autre est la pensée qui a présidé à l'institution d'une caisse d'épargne d'État. Le but de cette création a été, en mettant certaines branches de l'administration publique au service de l'épargne, de lui offrir, sur tous les points du territoire, les plus larges facilités de dépôts.

Cette idée avait trouvé sa première application, en France, dans le décret du 23 août 1875, accordant aux caisses d'épargne privées le concours des percepteurs des contributions directes et des receveurs des postes pour recevoir les dépôts et effectuer les remboursements.

Une aussi excellente mesure se justifiait d'elle-même : les 432 caisses d'épargne privées qui existaient en France en 1874 et leurs 712 succursales étaient impuissantes à recueillir la petite épargne partout où elle se forme ; seuls, les habitants des centres quelque peu importants pouvaient facilement verser aux caisses d'épargne leurs économies journalières ; les habitants des campagnes ou des petites agglomérations restaient, dans plus de 34 000 communes, absolument dépourvus de toute commodité à cet égard.

Le décret de 1875 aurait pu rendre les plus précieux services ; malheureusement les caisses d'épargne n'en ont usé qu'avec lenteur et dans une mesure très restreinte, elles n'ont pas su retirer de cette organisation les résultats considérables qu'on eût pu en attendre. Pendant l'année 1880, — après cinq ans d'application de ce décret, — les caisses d'épargne avaient utilisé les services de 532 percepteurs et de 145 receveurs des postes. L'ensemble des versements reçus par ces comptables pendant cette même année s'élevait à un peu moins de 5 millions de francs, proportion insignifiante si l'on considère que la totalité des sommes encaissées par les caisses d'épargne dans le même temps s'élevait à 418 millions.

Depuis longtemps, l'Angleterre était allée plus loin dans cette voie en instituant, en 1861, une caisse d'épargne d'État dont le service était confié à l'administration des postes. Les résultats avaient été si brillants que M. Gladstone, le créateur de la caisse postale anglaise, avait pu dire : « Depuis la loi pour la liberté commerciale des céréales, il n'y en a pas eu, en Angleterre, une seule qui ait autant contribué à améliorer la condition des classes les moins favorisées et à accroître la richesse nationale que celle qui a créé les caisses d'épargne postales. » D'autres États avaient imité l'Angleterre. La Belgique avait créé, en 1865, sa caisse générale d'épargne (voy. § 27) à laquelle le concours des postes avait été assuré dès 1870 ; l'Italie avait fondé sa caisse postale en 1875 ; la France suivit cet exemple en 1881 en créant sa *Caisse nationale d'épargne*. L'institution nouvelle n'était qu'une plus complète application du principe qui avait inspiré le décret de 1875.

24 Caisse nationale d'épargne

La loi du 9 avril 1881 a créé cette caisse sous la forme d'une institution publique gérée et garantie par l'Etat et qui, outre ses fonctionnaires spéciaux, emploie le concours de l'administration des postes.

Cette vaste organisation, qui ouvrait ainsi à l'épargne les guichets de tous les bureaux de poste français, fut bientôt étendue à l'Algérie et à la Tunisie ; des succursales furent encore créées à l'étranger, dans les villes où fonctionne un bureau de poste français (Alexandrie, Port-Saïd, Tanger, etc.) et enfin jusque dans les divisions navales des équipages de la flotte et à bord de chacun des bâtiments de l'Etat.

a. Organisation. — Nous n'indiquerons ici que très sommairement le mécanisme général de cette institution qui est un modèle d'organisation administrative.

On peut considérer l'ensemble des bureaux de poste dans chaque département comme formant une succursale dont les opérations sont centralisées par le receveur principal, sous sa responsabilité et sous le contrôle administratif du directeur départemental. L'administration centrale se compose d'un service de comptabilité réunissant et résumant l'ensemble des opérations de la caisse, contrôlé par l'administration des finances, et d'un service de direction et de surveillance générales.

b. Fonctionnement. — La caisse nationale se livre aux mêmes opérations que les caisses d'épargne privées et suivant les mêmes règles, mais avec cet avantage que le porteur d'un livret de la caisse nationale peut opérer ses versements et demander le remboursement de ses fonds dans tous les bureaux de poste de France, de Corse, d'Algérie et de Tunisie. Les formalités du transfert ne sont requises que pour faire passer les fonds de la caisse nationale dans une caisse privée, ou réciproquement.

Le transfert des comptes d'épargne est aussi pratiqué entre la caisse nationale et la caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique.

Comme les caisses d'épargne privées, la caisse nationale verse les fonds recueillis à la caisse des dépôts et consignations qui les emploie de la même façon, c'est-à-dire en

valeurs de l'État français, et réserve un cinquième des versements pour les conserver en compte courant au Trésor, sans toutefois que le chiffre puisse s'en élever au-dessus de 50 millions.

Les sommes versées au Trésor sont productives d'un intérêt de 3,25 p. 100 au profit de la Caisse des dépôts et consignations ; celle-ci sert à son tour un intérêt de 3,25 p. 100 à la caisse nationale pour tous les fonds qui lui sont versés, mais la caisse nationale profite en outre de la différence entre le montant des intérêts produits par les valeurs achetées pour son compte par la caisse des dépôts et l'intérêt de 3,25 qui lui est servi par cette administration.

La caisse nationale d'épargne bonifie ses déposants d'un intérêt de 3 p. 100 compté du 1er au 16 de chaque mois après le jour du versement jusqu'au 1er ou au 16 qui a précédé le jour du remboursement. Au 31 décembre de chaque année, l'intérêt acquis s'ajoute au capital et devient lui-même productif d'intérêt au profit du déposant.

c. BUDGET DE LA CAISSE NATIONALE D'ÉPARGNE. — Bien qu'établie par l'État, la caisse d'épargne forme une administration particulière ayant son personnel spécial en dehors du concours que lui prêtent les fonctionnaires de l'administration des postes, jouissant de ressources propres qui lui servent à payer ses frais d'administration et à se constituer une dotation. Son budget ne se confond pas avec celui de l'Etat, mais il lui est rattaché comme annexe et, à ce titre, est annuellement soumis au vote du parlement.

Les ressources de la caisse nationale se composent : 1° du produit intégral des valeurs achetées par la Caisse des dépôts pour le placement des fonds recueillis ; — 2° de l'intérêt à 3,25 p. 100 des sommes versées en compte courant au Trésor ; — 3° des dons et legs qui peuvent être faits à la caisse nationale d'épargne et que celle-ci est autorisée à recevoir par la loi de 1881 ; — 4° des reliquats provenant de l'application de la prescription trentenaire ; — 5° des intérêts produits par ces divers fonds.

Les dépenses à la charge de la caisse nationale sont : 1° les intérêts servis aux déposants à raison de 3 p. 100 ; 2° les frais d'administration comprenant : le traitement du personnel spécial à la caisse nationale ; les remises allouées aux receveurs des postes à raison de 0 fr. 25 par livret émis, 0 fr. 04 par opération de versement ou de remboursement, et 0 fr. 50 par 1000 francs déposés ; 3° les frais de matériel.

L'excédent de ressources resté libre après l'acquittement de ces diverses charges s'accumule entre les mains de la Caisse des dépôts pour former la dotation ou le fonds de réserve de la caisse nationale. Ce fonds produit intérêt à 3,25 p. 100 et ne peut être aliéné qu'en vertu d'une loi.

La caisse nationale d'épargne à été accueillie avec faveur par les populations. Dans les sept premières années de son fonctionnement, elle a recueilli 300 millions de francs appartenant à plus de 1 167 000 déposants.

IX. CAISSES D'ÉPARGNE SCOLAIRES.

Le 4 mai 1834, M. Dulac, directeur de l'école mutuelle d'enseignement primaire du Mans, conduisait onze de ses élèves à la caisse d'épargne de cette ville pour y déposer la somme de 26 francs, fruit de leurs économies. Il avait su faire comprendre à ses élèves ce que c'est que l'épargne et les services qu'on en peut retirer. Pour leur faciliter l'accès de la caisse d'épargne de la ville, il avait établi, dans son école, une caisse provisoire dans laquelle les enfants pouvaient déposer leurs économies, sou par sou, jusqu'au moment où elles formeraient une somme suffisante pour être reçues à la grande caisse d'épargne. M. Dulac avait ainsi conçu et créé le premier ce mécanisme ingénieux qui, sous le nom de caisse d'épargne scolaire, s'est répandu depuis dans tous les pays civilisés.

Les caisses d'épargne scolaires sont des organisations purement locales et privées, sans aucune attache officielle ou administrative ; elles existent partout où un instituteur zélé fait connaître à ses enfants les bienfaits de l'épargne, les engage à s'y essayer et se met à leur portée pour leur en faciliter le moyen.

Recueillir les menues sommes que l'enfant peut dérober aux plaisirs de son âge, les conserver jusqu'à ce qu'elles aient atteint le chiffre de 1 franc — minimum fixé pour les versements aux caisses d'épargne — et dès lors en opérer le versement, au nom et pour le compte de l'élève, dans la caisse la plus voisine, tel est le rôle de l'instituteur, rôle d'éducateur, puis d'intermédiaire entre l'enfant et la caisse d'épargne.

La tâche du maître et la petite comptabilité qu'elle comporte sont facilitées par l'emploi des « bulletins d'épargne ». Sur ces imprimés délivrés par l'administration des postes, l'enfant peut appliquer des timbres de 5 et 10 centimes qu'il a pu acquérir avec ses économies ; ces feuilles sont reçues comme numéraire par la caisse d'épargne postale dès que les timbres appliqués représentent une valeur de 1 franc.

Les caisses d'épargne scolaires ont fait de

sérieux et rapides progrès depuis que l'on s'est occupé d'une diffusion plus complète et plus générale de l'instruction primaire. En 1886, on comptait 491 160 élèves épargnants dans 23 980 caisses scolaires et possédant 11 934 268 francs déposés.

On ne saurait trop encourager les développements d'une semblable institution. La caisse d'épargne scolaire incite l'enfant à un exercice facile de l'épargne, elle lui en fait faire l'apprentissage et, sans contester les résultats matériels qu'elle peut lui procurer, on peut affirmer que, si elle lui apprend à modérer ses désirs, à dominer sa volonté, à régler sa vie, ce résultat moral sera autrement précieux pour l'enfant que les sous de poche qu'elle lui aura permis de sauver de dépenses futiles. Plus tard, entré dans la vie, il deviendra le fidèle client de la caisse d'épargne.

L'enseignement de l'épargne se répand de l'école dans les familles; ce livret de la caisse scolaire enseigne aux parents le chemin de la caisse d'épargne et les y conduit souvent. Cette instruction primaire de l'épargne fait l'éducation morale et économique des enfants et peut devenir un agent précieux de transformation des mœurs du peuple.

X. LES PRINCIPAUX TYPES DE CAISSES D'ÉPARGNE A L'ÉTRANGER.

La place nous manque pour entreprendre ici une étude complète des caisses d'épargne dans les pays étrangers. Nous nous bornerons à choisir, parmi tant d'institutions si diverses, celles qui constituent, par une organisation spéciale, des types distincts et dont les caractères saillants méritent d'être mis en relief.

25. Les caisses d'épargne libres dans la Haute-Italie.

L'initiative privée a merveilleusement résolu, en Italie, le problème de caisses d'épargne libres faisant fructifier elles-mêmes les dépôts qui leur sont confiés en les mettant aux mains des populations au milieu desquelles ces épargnes ont été recueillies. M. Léon Say a étudié sur place le fonctionnement de ces admirables institutions et a écrit un intéressant tableau de ces caisses d'épargne qui sont en même temps des sociétés de crédit populaire et de crédit agricole et dont la prospérité, déjà affermie par une assez longue expérience, a contribué pour une grande part au développement de la richesse dans l'Italie septentrionale.

On trouve dans les fertiles plaines de la Lombardie et de la Vénétie une multitude de petites caisses d'épargne de village organisées en banques populaires. Les unes sont fédérées entre elles, comme le groupe des dix banques de crédit mutuel de la province de Trévise; d'autres sont rattachées comme succursales à des institutions plus importantes, comme la caisse d'épargne de Milan, qui a 112 succursales et 280 millions de dépôts.

Très diverses par le nombre et l'importance de leurs opérations qui se développent suivant leur ancienneté et aussi suivant la prospérité des contrées où elles sont établies, ces institutions, caisses d'épargne ou banques populaires, se ressemblent par leur organisation et leur méthode.

Toutes reçoivent des dépôts, émettent des livrets d'épargne; toutes font elles-mêmes fructifier les fonds déposés, et c'est au crédit sous toutes ses formes qu'elles ont recours pour les mettre en valeur. « On y fait de la banque, dit M. Léon Say, pour rendre service aux déposants. C'est la conception inverse de celle de la Banque de France qui ne sert pas d'intérêt à ses déposants parce qu'on a voulu qu'elle pût servir un dividende à ses actionnaires pour donner un crédit inébranlable à la circulation des billets. »

Ces sociétés stimulent l'épargne au moyen de taux de faveur accordés à certaines catégories de déposants. La caisse d'épargne de Milan remet des livrets nominatifs rapportant 4 p. 100 d'intérêt aux agriculteurs qui travaillent la terre de leurs mains, aux ouvriers et artisans, aux gens de service; les autres déposants reçoivent des livrets au porteur[1] ne rapportant que 3 et demi p. 100. Beaucoup de ces caisses ou banques bonifient d'un supplément d'intérêt de 1/2 p. 100 les livrets dont le montant reste au-dessous d'un certain chiffre (livret de petite épargne). Enfin, les livrets de sociétés de secours mutuels dont le montant peut s'élever dans certains cas jusqu'à 20 000 francs, jouissent aussi d'un taux de faveur.

L'organisation pratique du crédit populaire et du crédit agricole est la véritable source de la vitalité de ces institutions et l'on peut ajouter la condition de leur indépendance: aussi faut-il indiquer ici le fonctionnement de ces banques populaires.

Toutes ces institutions sont constituées en sociétés. Le capital de fondation, très minime d'ordinaire, s'accroît rapidement par l'accumulation des bénéfices (de la totalité ou d'une

1. Ces livrets, dits au porteur ou libres, sont cependant ouverts au nom du déposant, mais ils sont considérés comme un titre au porteur, pouvant être [illegible] par simple [illegible]. Le public, qui peut recevoir aussi des livrets nominatifs, [illegible] livrets [illegible] Sur [illegible] livrets [illegible] caisse d'épargne [illegible] en avait émis [illegible] au porteur contre [illegible]. La grande caisse d'épargne de Bologne [illegible] *lies* qui peuvent être engagés ou dont les retraits peuvent être [illegible] prévu.

partie). Il est divisé en actions d'un chiffre variable mais peu élevé (20, 30, 50, 100 ou 200 francs), souscrites par les sociétaires. Ceux-ci sont en nombre illimité ; toutefois ils doivent être individuellement acceptés et il est statué sur l'admission de tout membre nouveau. La société, se recrutant elle-même, peut ainsi conserver son esprit et ses traditions.

Les dépôts sont employés à faire des avances aux sociétaires moyennant caution, des prêts sur dépôt de titres ou de marchandises, sur lettres de gage ou hypothèques, ou à escompter leurs effets sur l'aval d'une ou deux personnes solvables.

Toutes les garanties sont accumulées sur ces opérations : l'emprunteur possède un petit capital puisqu'il est actionnaire, et il est connu puisqu'il a dû passer par l'épreuve de l'admission ; la responsabilité solidaire des associés doit entraîner une surveillance réciproque qui n'est probablement pas sans efficacité. Bien que le code italien ait supprimé toute mention de cause dans les effets à ordre, un conseil d'escompte s'enquiert de l'objet du prêt et décide de son chiffre.

Les prêts qui sont destinés à une affaire sont soigneusement distingués de ceux qui ont pour objet de subvenir à un besoin momentané ou de servir au remboursement d'une dette. Ceux-ci sont exclus par les banques populaires qui n'admettent généralement que les premiers. Elles font le crédit à la production, non à la consommation. Les prêts qui auraient pour but de pourvoir aux nécessités les plus urgentes de la vie rentrent plus spécialement dans les attributions des sociétés de secours mutuels. Les banques populaires ont d'ailleurs les plus intimes rapports avec ces associations dont elles favorisent le développement par des encouragements de toutes sortes. Elles répandent ainsi les habitudes de prévoyance et augmentent le nombre de leurs futurs clients.

Les prêts sont d'importance et de durée très limitées ; les effets ne sont renouvelés que s'ils sont diminués par une sorte d'amortissement.

Toutes ces institutions mettent leurs fonds au service des opérations agricoles tout aussi bien et avec tout autant de succès qu'elles les fournissent aux affaires industrielles et commerciales. Les caisses centrales reçoivent le portefeuille des sociétés de banques populaires dont les membres sont de petits agriculteurs et de petits commerçants ou industriels, et par leurs succursales, dont la clientèle est presque exclusivement agricole, elles développent le crédit agricole.

Mais il est essentiel de noter que ces institutions populaires de crédit, même celles qui ne se donnent pas d'autre titre que celui de banques agricoles, ne font pas seulement des affaires avec les cultivateurs. Ce n'est pas que l'agriculture ne puisse rémunérer les capitaux qu'elle emploie, mais elle a besoin de plus longues échéances que les autres genres d'industrie ; quelque développement que prenne le crédit dans les campagnes, les affaires, nécessairement plus lentes, y sont aussi moins nombreuses et de moindre importance et, par suite, les frais relativement plus élevés, les bénéfices plus réduits ; aussi les banques agricoles d'Italie ne séparent-elles pas le crédit agricole du crédit industriel et commercial.

C'est par ce mélange des opérations de diverses natures qu'elles se ménagent un chiffre plus considérable d'affaires qui abaisse la proportion des frais et qu'elles s'assurent, avec une plus active circulation des fonds, une suffisante rémunération qui leur permet de vivre et de prospérer.

En développant le crédit personnel par des prêts réguliers et bien surveillés, ces banques ont réussi à faire du bien à la petite culture et à combattre avec succès l'usure qui dévorait certaines provinces.

Si nous n'avons pas craint de nous étendre sur l'organisation de ces banques populaires et d'exposer avec quelque précision les conditions de leur fonctionnement, c'est que ces institutions n'ont pas seulement préservé une partie de l'Italie des difficultés que suscite chez nous la centralisation des capitaux d'épargne, mais qu'elles lui ont encore assuré de bien précieux avantages.

Il serait superflu d'insister sur les inappréciables services que rendent ces associations et d'appuyer sur la fécondité des résultats qu'elles produisent. Nous ne savons en France qu'encourager et recueillir l'épargne : ce n'est là que la moitié de l'œuvre des institutions libres de l'Italie. Bien loin de détourner les capitaux dont elles ont favorisé la formation, bien loin surtout d'en embarrasser les finances publiques en faisant peser sur l'État la plus lourde des responsabilités, elles mettent ces capitaux au service de la production dans les régions mêmes où ils ont pris naissance. C'est bien là une solution complète de la question des caisses d'épargne, et consacrée par une fructueuse expérience.

26. Les caisses d'épargne communales ou provinciales dans le royaume de Prusse.

Ce n'est pas en Italie seulement que des caisses libres reçoivent et font fructifier les épargnes populaires en dehors de toute ingérence de l'État. Dans la plupart des pays du

continent européen, à l'exception toutefois de la France, de l'Angleterre et de la Russie, on trouve des institutions analogues, autonomes et jouissant de toute latitude pour faire valoir librement les dépôts qui leur sont confiés. Il serait inutile d'entrer dans des détails statistiques au sujet de chacune d'elles et de s'étendre sur leur organisation qui varie peu d'une contrée à l'autre dans les diverses régions de l'Europe centrale.

Mais il faut signaler spécialement les caisses d'épargne du royaume de Prusse. Bien que jouissant d'une grande autonomie et d'une presque complète liberté pour le placement de leurs dépôts, ces institutions doivent être distinguées des caisses privées et libres; ce sont bien plutôt — et tout au moins le plus grand nombre — des établissements publics d'épargne administrés par les autorités locales.

Ces caisses sont établies, gérées et garanties par les cercles, les cantons, les assemblées provinciales, ou enfin par les communes. Autorisées par le souverain ou les gouverneurs de province, elles sont placées sous la surveillance de l'État comme les établissements communaux, auxquels elles sont assimilées sur ce point.

L'intensité de la vie locale en Allemagne a singulièrement favorisé la prospérité de ces caisses d'épargne dont le nombre, en 1886, et pour le seul royaume de Prusse, était supérieur à 1300; elles devaient à leurs déposants un solde dépassant 2825 millions de francs et leurs fonds de réserve s'élevaient ensemble à 189 millions de francs.

Le placement de ce capital énorme est fait pour plus de moitié en prêts hypothécaires sur immeubles urbains ou ruraux et pour le surplus en prêts aux établissements publics, en escompte d'effets de commerce et autres valeurs diverses. La proportion donnée aux prêts hypothécaires dans ces divers emplois mérite d'être signalée : elle est de 55 p. 100.

27. La caisse générale d'épargne belge.

Entre les caisses d'épargne libres d'Allemagne, d'Autriche, de Suisse, d'Italie, etc., qui recueillent et gèrent les épargnes populaires sous leur seule responsabilité et sans offrir à leurs déposants d'autre garantie que celle de leur solvabilité propre, ou les caisses prussiennes qui déjà sont sous la dépendance et la garantie des pouvoirs locaux et les caisses privées en France et en Angleterre, dont le rôle se réduit à celui d'intermédiaires entre les déposants qui leur apportent leurs épargnes et l'État qui les absorbe, il est une organisation mixte qui tient de l'un et de l'autre système; on y trouve, à côté des avantages qui résultent d'une grande variété dans les modes d'emplois des dépôts, le caractère spécial d'une institution officielle jouissant de la garantie de l'État.

La Belgique a institué, en 1865, une caisse générale d'épargne et de retraite investie d'attributions spéciales et de fonctions multiples. Cette institution, d'un organisme compliqué mais fort ingénieux, ne jouit pas d'un monopole (les caisses d'épargne particulières sont demeurées libres de continuer leurs opérations), mais elle a de nombreuses prérogatives et est établie, suivant que son nom l'indique, de façon à étendre son action dans le pays tout entier.

La caisse générale belge fait toutes les opérations ordinaires des caisses d'épargne : dépôts, remboursements, payements de rente, etc.; elle est munie de succursales et utilise les services de divers auxiliaires, tels que les agences de la Banque nationale en province et les bureaux de poste. Les sommes versées par les particuliers ne sont pas les seules qui soient mises à la disposition de cette caisse. Afin de hâter son développement, la loi l'a autorisée à recevoir en dépôt et à rembourser les fonds disponibles des provinces, des communes et de tous les établissements publics, hospices, bureaux de bienfaisance, fabriques, etc.; et en outre, elle leur sert de caisse de payements et de recettes pour certaines de leurs opérations avec le Trésor. Les receveurs des contributions sont chargés de recevoir et de rembourser, pour le compte de la caisse et aux mêmes conditions, les fonds de ces administrations publiques. On comprend que ces fonds, joints aux dépôts des particuliers, doivent former un ensemble relativement considérable de capitaux.

L'actif est divisé en trois catégories : 1° le fonds de roulement qui reste dans les caisses de la Banque nationale; 2° la part destinée à des placements provisoires; 3° la part destinée à des placements définitifs. On entend par placements provisoires, dans le langage de la caisse générale, l'escompte des lettres de change et des billets à ordre, les avances sur effets de commerce, bons de monnaie, etc., les avances sur warrants; les avances sur fonds publics belges ou des États étrangers, des communes ou des provinces, actions ou obligations des sociétés belges. Les placements désignés sous la dénomination de définitifs, non qu'ils soient absolument définitifs, mais uniquement pour les distinguer des placements provisoires, se composent des valeurs suivantes : fonds publics belges ou autres valeurs garanties par l'État, obli-

gations sur les provinces, les villes ou les communes de Belgique, cédules ou prêts hypothécaires. Le conseil d'administration de la caisse fait opérer les placements et prescrit les réalisations de fonds. Les placements provisoires sont faits par les soins de la Banque nationale qui en tient des comptes et des portefeuilles distincts et indépendants des siens. Mais c'est la Caisse des dépôts et consignations qui est chargée des placements définitifs. Elle opère les achats et les négociations des valeurs de cette catégorie, conserve les titres et verse à la Banque nationale au crédit de la caisse d'épargne le produit des ventes et des revenus de ces valeurs.

Ainsi, en Belgique, aussi bien et plus que partout ailleurs, l'État a mis ses administrations au service de l'épargne et lui a donné sa garantie; mais, loin d'accaparer les capitaux qu'elle constitue, il les met au service des différentes branches de la production nationale. On voit aussi qu'il a su se ménager, par la diversité des placements, les plus larges facilités pour la réalisation en toute circonstance des fonds nécessaires aux remboursements qui lui seraient demandés.

La caisse générale d'épargne applique ce principe essentiel que l'intérêt servi aux déposants ne doit jamais être supérieur à celui de tout autre bon placement dans le pays; elle évite ainsi de détourner de leur véritable destination les capitaux déjà formés et, de plus, s'assure des bénéfices qui s'accumulent en un fonds de réserve. Une part de ce fonds est destinée à faire face aux pertes éventuelles et à rembourser au gouvernement celles qu'il aurait supportées en exécution de la garantie fournie par lui.

Il faut noter ici le moyen employé pour encourager l'épargne, attirer et retenir les petits dépôts sans qu'aucune charge en résulte pour les contribuables : le surplus des bénéfices qui proviennent de la différence soigneusement maintenue entre l'intérêt servi aux dépôts et celui qu'on en retire, c'est-à-dire la part de la réserve qui n'est pas affectée à la destination que nous avons indiquée, constitue un fonds commun qui est réparti tous les cinq ans entre les déposants au prorata des intérêts bonifiés à chacun pendant cette période.

La caisse générale belge a été chargée, en 1868, du service des retraites que faisait depuis 1850 la trésorerie; de plus, une loi du 15 avril 1884, complétée par un arrêté du 1er mai, lui a donné une nouvelle et importante fonction en ajoutant les prêts agricoles aux autres placements qu'elle était déjà autorisée à faire (V. CRÉDIT AGRICOLE).

M... LACOMBE.

ESCLAVAGE.

SOMMAIRE

L'esclavage a été la loi générale des peuples de l'antiquité. On le trouve partout : en Égypte, dans l'Inde, en Chine, chez les Assyriens, les Mèdes, les Perses, les Hébreux, aussi bien qu'en Grèce et à Rome; chez les barbares du Nord, Gaulois, Germains, Scythes et autres, aussi bien que chez les peuples civilisés des rives de la Méditerranée.

Partout il se recrute à peu près de même; la guerre en est la source principale et l'hérédité le perpétue pour les nations vaincues; l'abus de la force en est l'origine; le mépris du travail en assure le maintien; la misère contribue à l'alimenter en réduisant à cette extrémité les débiteurs insolvables et les gens sans ressources. Il s'en faut toutefois qu'il revête partout un caractère uniforme et présente partout les mêmes rigueurs; la condition des esclaves varie selon les temps et les lieux; le génie propre à chaque nation, les circonstances où l'esclavage s'est développé, l'importance qu'il a prise, l'influence de la religion et des mœurs, sont autant de causes qui concourent à la rendre ici plus douce et là plus atroce.

1. L'esclavage antique : ses origines, son caractère, son développement, sa transformation.

Dans l'Inde, la loi de Manou était particulièrement dure pour les esclaves (*soudras*); l'affranchissement ne pouvait les délivrer de la servitude; toute union entre eux et les membres de castes supérieures était sévèrement interdite; les enfants issus de telles unions se voyaient condamner à une situation plus pénible encore et plus humiliante que celle des soudras. La loi de Moïse se montrait au contraire très favorable aux esclaves; tandis qu'ailleurs ceux-ci étaient considérés comme la chose du maître qui en pouvait, à son gré, user et abuser, la loi des Hébreux intervenait pour régler la puissance du maître, en prévenir l'abus et en modérer l'usage; elle punissait de mort le meurtrier de l'esclave; elle rendait l'esclave à la liberté s'il était maltraité, elle admettait son témoignage en justice, lui permet-

tait de posséder et de se racheter. En Chine, où le travail libre resta prépondérant, l'esclavage n'eut qu'un faible développement et le sort des esclaves fut assez doux. Dans les empires de l'Asie occidentale, au contraire, la brutalité du droit de conquête, le mépris des conquérants pour le travail et le développement de la polygamie, donnèrent à l'esclavage une extension énorme et lui imprimèrent une grande rigueur.

Il est à remarquer d'ailleurs que la condition des esclaves est en général d'autant plus misérable que leur nombre est plus grand; là où ils sont peu nombreux, ils concourent le plus souvent aux travaux de leurs maîtres; la distance qui les sépare de ces derniers est assez faible; le travail, qui n'est pas encore le partage à peu près exclusif de la classe servile, n'entraîne point de mépris pour ceux qui s'y livrent. Quand, au contraire, l'esclavage a atteint un développement considérable, la distance augmente, l'antagonisme s'accentue entre maîtres et esclaves; l'esclave n'est plus qu'un instrument de travail dont on cherche à tirer le meilleur rendement; le travail manuel est regardé comme une occupation indigne d'un homme libre et cette déconsidération, qui ajoute au mépris dont l'esclave est accablé, est en même temps une cause de profonde infériorité pour le travail libre.

C'est aux mauvais traitements que recourt l'avidité des maîtres pour obtenir des esclaves les efforts qu'ils en exigent et l'abus du pouvoir leur fait souvent oublier les ménagements que commanderait leur intérêt bien entendu. De là, chez les esclaves, des haines formidables contre les maîtres; de là, ces fuites fréquentes, punies de châtiments rigoureux et ces révoltes cruellement réprimées. Les esclaves domestiques sont souvent mieux partagés au point de vue matériel; ils savent, au besoin, en flattant les passions du maître, prendre sur lui un ascendant qui grandit avec les progrès de la corruption qu'ils développent et l'esclavage révèle toutes ses conséquences immorales dans ces rapports de maîtres à esclaves qu'on a pu caractériser avec justesse de despotisme tempéré par la licence. C'est ainsi que les choses se passèrent en Grèce et à Rome; l'esclavage y fut moins rigoureux tant que les esclaves furent en trop petit nombre pour éliminer ou réduire à peu de chose le travail libre; à Rome, notamment, tant que l'agriculture fut en honneur parmi les hommes libres, les esclaves associés aux travaux de leurs maîtres trouvèrent dans ce rapprochement des conditions et dans la simplicité des mœurs une garantie contre les conséquences du principe de l'esclavage; mais quand les guerres multipliées y eurent fait affluer des foules innombrables d'esclaves, toutes les conséquences juridiques, économiques et morales de l'esclavage se développèrent et mirent en pleine lumière les vices de l'institution.

Né de la conquête, l'esclavage devint un principe de guerres et de violences; le mépris du travail et les besoins d'un luxe croissant firent demander à tous les abus de la force les esclaves dont on ne savait se passer; la piraterie se chargea de la traite; celle-ci devint un commerce lucratif et des citoyens notables d'Athènes ou de Rome ne craignirent pas de puiser dans ce honteux trafic des ressources auxquelles l'opinion n'attacha point le déshonneur. Les esclaves furent appliqués à tous les travaux : les esclaves de luxe furent attachés en grand nombre au service de la maison et à la personne du maître; les autres furent exercés à la pratique des métiers ou employés aux travaux des champs. Partout, ils firent une rude concurrence aux travailleurs libres sans assurer la prospérité aux domaines qu'ils cultivaient ou aux métiers qu'ils pratiquaient. Le travail servile fut une des causes de la constitution de ces *latifundia* qui entraînèrent la ruine de l'Italie. Mal dirigés par des intendants qui ne manquaient point de tirer profit de l'absence du maître retenu à la ville par ses plaisirs; mal cultivés par des esclaves sans souci des résultats de la culture, ces domaines arrivèrent, sous ce régime, à ne plus donner de revenus à leurs possesseurs, et cette conséquence du travail servile devint une des causes de la transformation de l'esclavage.

D'autre part, si l'esclavage avait singulièrement réduit le rôle du travail libre, il ne l'avait pas fait complètement disparaître. Le travail manuel, tout méprisé qu'il fût, n'avait pas cessé d'être le partage des hommes libres trop pauvres pour posséder des esclaves. La misère croissante, sous l'empire, fit grossir les rangs des travailleurs libres précisément à l'époque où la guerre fournissait moins d'esclaves. Il s'ensuivit un revirement dans les conditions du travail; les possesseurs de domaines trouvèrent avantage à modifier leur mode d'exploitation : ils intéressèrent l'esclave aux résultats de la culture en n'exigeant de lui qu'une redevance soit en nature, soit en argent, ou bien ils concédèrent à des hommes libres, sous des conditions analogues, l'exploitation de leurs terres. En même temps l'État, menacé de voir tarir les ressources du fisc par la diminution de la richesse publique, intervint pour rendre obligatoires la culture des terres, le travail ou

l'exercice de fonctions déterminées pour certaines catégories d'hommes libres ou d'esclaves. Afin d'assurer la perpétuité de ses ressources, il rendit héréditaires les attributions de chacun et attacha à jamais les ouvriers des villes à leurs métiers, les colons ou les esclaves rustiques à la terre. Tandis que les hommes libres voyaient diminuer leur indépendance, les esclaves voyaient réduire, grâce à l'intervention de l'État, l'omnipotence du maître.

En même temps, les progrès du christianisme allaient exercer une action lente, mais décisive, sur la transformation de leur condition. Doctrine morale et non loi civile, l'Evangile ne condamnait pas directement l'institution de l'esclavage, mais il en ruinait le fondement en proclamant l'égalité des hommes devant Dieu et en réhabilitant le travail. Il n'en tolérait la pratique qu'à la condition de voir les rapports de maître à esclave profondément modifiés ; loin de considérer le maître comme investi de tous les droits et libre de tout devoir, il lui imposait l'obligation de traiter l'esclave non comme sa propriété, mais comme un homme, ayant lui aussi des droits à exercer autant que des devoirs à remplir. La lutte fut longue entre le christianisme et l'esclavage. Il ne pouvait en être autrement ; une institution aussi profondément invétérée, considérée pendant si longtemps comme le fondement même de la société, ne pouvait disparaître en un jour. La société romaine se convertit nominalement bien avant de pénétrer l'esprit de la religion nouvelle ; elle ne se défit que lentement de préjugés que tant d'intérêts conspiraient à maintenir.

Les barbares auxquels on a attribué parfois une large part d'influence dans l'abolition progressive de l'esclavage antique ne méritent pas cet honneur. Ils connaissaient et pratiquaient l'esclavage avant d'envahir l'Occident ; au contact de la civilisation romaine, ils se montrèrent plus enclins à emprunter ses vices que ses vertus. Le luxe développa chez eux l'esclavage domestique et les lois qu'ils rédigèrent après les invasions sont empreintes d'une grande dureté pour les esclaves ; leur triomphe marque un mouvement de recul dans la question de l'émancipation et ouvre pour le christianisme une nouvelle période de luttes. A mesure que grandit l'influence de l'Église, le sort de l'esclave s'adoucit ; ses droits de famille sont sauvegardés ; enfin, l'esclavage lui-même disparait pour faire place au servage. Cette dernière transformation fut presque complètement terminée dans l'Europe chrétienne du xe au xiiie siècle.

2. L'esclavage moderne.

Tandis que le christianisme battait en brèche l'esclavage, Mahomet en faisait une institution fondamentale de l'islamisme ; guerriers et pirates mahométans firent rudement sentir aux chrétiens le poids de la servitude que le prophète assigne en lot aux infidèles. Les Espagnols et les Portugais eurent particulièrement à souffrir de l'esclavage musulman ; la contagion de l'exemple exerça sur eux une funeste influence et ils ne se firent point scrupule à leur tour de réduire en servitude des musulmans ou des païens. Alors qu'il n'y avait plus d'esclaves en Europe, on vendait des nègres à Lisbonne et à Séville. Cette circonstance ne fut sans doute pas étrangère à la renaissance de l'esclavage en Amérique. Les aventuriers qui ne virent dans la découverte du nouveau monde qu'une occasion de faire fortune, n'eurent d'autre souci que d'exploiter à leur profit les richesses récemment découvertes ; tout procédé leur parut bon du moment qu'il était lucratif. Après avoir constaté que les Indiens n'avaient point la force de résistance nécessaire pour supporter les travaux auxquels ils prétendaient les astreindre, ils songèrent aux noirs d'Afrique. Ils avaient pu en voir importer à Lisbonne ; ils n'ignoraient point que, depuis le milieu du xve siècle, les Portugais les employaient à la culture du sol dans leurs établissements de la côte occidentale d'Afrique ; ils en organisèrent l'importation en Amérique. C'est surtout à dater de la seconde moitié du xviie siècle que la traite et l'esclavage américain ont pris une grande extension. L'importance croissante de la culture du sucre, du café et du coton a augmenté la demande du travail servile et, par suite, les profits du commerce de la traite. Toutes les nations européennes qui ont eu des colonies ont encouru la honte d'encourager l'esclavage ; les compagnies qui se faisaient concéder l'exploitation exclusive des colonies obtenaient en même temps le privilège exclusif de la traite ; parfois même elles bénéficiaient d'une prime par tête d'esclave importé. Entre les nations maritimes, l'Angleterre se distingua par son avidité à participer aux bénéfices de la traite : elle obtint, en 1713, de l'Espagne la faveur d'importer des nègres dans les colonies espagnoles et prétendit, durant tout le xviiie siècle, conserver cet avantage.

a. Caractères et excès. — La condition des esclaves noirs a été généralement très dure ; trop souvent, ils n'ont été considérés que comme de simples instruments de production, uniquement destinés à donner à leurs

maîtres des profits élevés. Leur sort a toutefois présenté, selon les temps et les lieux, de notables différences. Le code noir français leur donnait encore quelques garanties; leur mariage était reconnu et, dans les ventes, le mari, la femme et les enfants mineurs ne pouvaient être séparés. Aux Etats-Unis d'Amérique, au moins dans certains États, on a pu voir, en notre siècle, les esclavagistes, uniquement préoccupés du chiffre de leurs gains et du maintien de l'esclavage, refuser aux noirs tout moyen de s'élever à un niveau moral et intellectuel plus élevé, de peur de les voir ainsi s'acheminer vers l'émancipation.

Au point de vue économique, l'esclavage a eu pour conséquence d'entretenir la routine dans les procédés de culture et de mettre obstacle à tout progrès; les maîtres ont dépensé leurs capitaux en acquisition d'esclaves au lieu de les employer au perfectionnement de leur outillage ou à l'amendement du sol; avec le travail servile, il est d'ailleurs assez difficile de recourir aux procédés perfectionnés : ceux-ci exigent en effet des ouvriers d'art qu'on ne forme point au régime du fouet et qui ne se révèlent que là où une rémunération plus élevée est un stimulant pour leur habileté.

b. Réaction et répression. — L'appui des gouvernements avait permis à l'esclavage de se développer librement durant le XVIII[e] siècle; ses abus multipliés et mis en lumière par ses progrès mêmes déterminèrent la réaction qui devait, au XIX[e] siècle, en entraîner l'abolition dans tous les pays de civilisation chrétienne. L'Angleterre, après avoir été le partisan le plus déterminé de l'esclavage et de la traite, a montré autant de zèle à réparer le mal qu'elle en avait mis à le répandre. En 1773, William Wilberforce commença une campagne qui, après sept propositions successivement repoussées par le parlement, aboutit en 1806 à l'interdiction de la traite. Au congrès de Vienne, ce fut à l'instigation de l'Angleterre que les différentes puissances décidèrent d'unir leurs efforts pour réprimer la traite. Depuis, l'Angleterre conclut successivement diverses conventions pour entraver cet odieux trafic; elle établit des croisières pour atteindre les négriers; elle réclama l'assimilation de ces derniers aux pirates et prétendit exercer à leur encontre le droit de visite, de quelque pavillon qu'ils fussent couverts. Toutefois, sur ce point, elle se heurta aux défiances de la marine française et dut se contenter du droit de vérifier la nationalité des navires suspects.

La prohibition de la traite et les croisières n'ont pas produit les résultats qu'on en attendait. Si elles ont gêné le trafic des négriers et diminué dans une certaine mesure le nombre des noirs réduits en esclavage, elles ont, par contre, singulièrement aggravé les horreurs de la traite pour ceux qui en ont été les victimes. Les armateurs relativement honnêtes se sont retirés d'un commerce rigoureusement interdit par les lois, et les négriers ne se sont plus recrutés que parmi les gens sans aveu. La moindre concurrence des capitaux et des entrepreneurs a accru dans des proportions énormes les bénéfices de la traite; de 20 à 30 p. 100 avant la prohibition, ces bénéfices se sont élevés jusqu'à 200 et 300 p. 100; l'augmentation croissante de la consommation des denrées coloniales avait d'ailleurs en même temps pour effet d'augmenter la demande d'esclaves. Les négriers ne manifestaient leur crainte des croiseurs qu'en redoublant de précautions pour échapper à leur surveillance et ces précautions se traduisaient par un atroce accroissement de souffrances pour les malheureux noirs. Ceux-ci étaient entassés dans d'étroits espaces afin que les dimensions du navire ne pussent révéler la nature de sa cargaison; la présence à bord de grandes quantités d'eau étant un indice dangereux, on n'embarquait que la quantité de liquide strictement nécessaire pour empêcher les nègres de succomber à la soif. L'énormité des bénéfices permettait d'ailleurs de sacrifier une partie de la cargaison à la nécessité d'échapper aux croiseurs et l'interdiction de la traite eut ainsi pour effet d'accroître notablement la mortalité parmi les noirs durant la traversée.

Le seul moyen efficace d'arrêter la traite était de lui fermer ses débouchés par l'abolition de l'esclavage. L'abolition brusque ne laissait pas d'être une opération délicate. La tentative faite en 1794 par la Convention dans les colonies françaises avait été peu féconde en résultats; elle avait eu pour épilogue en 1802 le rétablissement de l'esclavage et même de la traite. L'abolition brusque pouvait, en certains pays, présenter des dangers sociaux et économiques; dangers sociaux provenant de préjugés de races et de haines entre gens de couleur différente; dangers économiques dérivant de l'abandon des cultures par les esclaves brusquement dégagés de toute obligation et souvent trop enclins à ne voir dans la liberté que le droit de ne plus travailler. Il eût fallu tout au moins arrêter le recrutement par la traite en fermant les pays à esclaves à toute importation nouvelle, et transformer la condition des esclaves en reconnaissant leur personnalité et les droits essentiels qui en dérivent; il eût fallu tout au moins les préparer à la

liberté par un état transitoire où les pires [illegible] aurait été donné de constituer parmi eux la famille au moyen du mariage et la propriété par le développement du pécule. Mais trop souvent les planteurs n'ont rien voulu abandonner des droits abusifs qu'ils exerçaient et, faute d'avoir compris les devoirs moraux qui leur incombaient, faute d'avoir eux-mêmes préparé l'émancipation, ils ont eu à souffrir, dans leurs intérêts matériels, de l'abolition opérée malgré eux.

c. Abolition. — En Angleterre, la première proposition relative à la suppression de l'esclavage fut faite au parlement le 15 mars 1823 : elle souleva une vive opposition chez les planteurs; en 1831, le gouvernement affranchit les esclaves des domaines de la couronne. Enfin, le 28 août 1833, le bill d'abolition présenté par lord Stanley et voté par les deux Chambres reçut la sanction royale et affranchit ainsi les 800 000 esclaves des colonies britanniques. Une indemnité de 20 millions de livres sterling était accordée aux possesseurs d'esclaves; les esclaves émancipés devaient, en outre, pendant quatre ou six années, d'après certaines distinctions, travailler pour leurs anciens maîtres à charge pour ces derniers de pourvoir à leur entretien; ces années de travail pouvaient d'ailleurs être rachetées. Avant l'expiration des six années, les colonies renoncèrent à ce régime provisoire et dès 1838 l'émancipation fut à peu près complète. Elle ne se fit pas sans souffrances pour les colonies : les nègres libérés s'empressèrent d'abandonner les plantations : la main-d'œuvre devenue rare atteignit des taux exorbitants, le rendement diminua tout d'abord dans de fortes proportions et, par contre-coup, l'esclavage reçut, dans les pays où il subsistait, une impulsion nouvelle par suite des demandes que leur adressait l'Angleterre même pour suppléer à l'insuffisance de la production de ses colonies[1].

Des phénomènes analogues se produisirent lors de l'émancipation dans les colonies françaises. Cette émancipation avait été préparée par une loi du 18 juillet 1845, qui transformait en quelque sorte l'esclavage en servage, ne laissant guère aux maîtres que des droits sur le travail et non plus sur la personne des esclaves; elle fut réalisée par le décret du 27 avril 1848; 250 000 noirs furent ainsi appelés à la liberté; 126 millions furent alloués, mais trop tardivement, à titre d'indemnité, aux anciens possesseurs d'esclaves. Après quelques années pénibles, les colonies anglaises et françaises ont réparé leurs pertes; un certain nombre de noirs sont revenus aux plantations; les procédés de culture ont été améliorés; le travail libre a donné, comme toujours, un rendement supérieur à celui du travail servile et la production a dépassé le chiffre qu'elle atteignait avant l'émancipation. Toutes les nations européennes ont actuellement supprimé l'esclavage dans leurs colonies.

L'abolition n'a été faite aux États-Unis que par la violence; elle a entraîné des ruines nombreuses et ouvert une crise économique et sociale des plus douloureuses. Les fautes des hommes du Sud, leur obstination à maintenir et à propager l'esclavage, ont fourni le prétexte de la guerre de Sécession; et le Nord, après s'être fait de l'émancipation une arme de guerre, a abusé de sa victoire. L'émancipation a été imposée au Sud, déjà ruiné par la guerre, sans aucune indemnité pour les planteurs; plus de quatre millions de nègres sont passés brusquement de l'état de servitude à la complète égalité de droits civils et politiques avec leurs anciens maîtres. Aussi, non contents de renoncer aux travaux des plantations, ils se sont empressés de chercher dans les fonctions politiques le moyen de vivre aux dépens de leurs anciens possesseurs. Grâce au concours des aventuriers politiques (*carpet baggers*) venus du Nord, ils se sont emparés du gouvernement de plusieurs États du Sud et ne se sont servis du pouvoir que pour opprimer les blancs et dilapider les finances. Ceux qui n'ont pu trouver dans les trafics de la politique une situation avantageuse se sont résignés au travail manuel; mais, sans aucune prévoyance et sans aucune stabilité, ils ne travaillent en général que d'une manière irrégulière et seulement dans la mesure nécessaire à la satisfaction présente de leurs très modestes besoins. Leur niveau moral s'est peu élevé; la situation matérielle d'un grand nombre est restée fort misérable; en un mot, les résultats immédiats de l'émancipation américaine n'ont pas été satisfaisants. Les planteurs ont durement expié les fautes qu'ils ont commises; par suite de leur coupable négligence à l'égard de l'éducation religieuse et morale de leurs esclaves, ils ont dû, dans certains États, subir le gouvernement de nègres ignorants et dépourvus de tous principes moraux; de leur côté, les noirs, mal préparés à l'usage de la liberté, s'en sont servis contre leurs anciens maîtres, mais sans en tirer pour eux-mêmes

1. [illegible] anglaises, au lendemain de l'abolition de l'esclavage, et la concurrence fructueuse que leur faisaient les pays à esclaves [illegible]

les avantages qui en auraient dû être la conséquence, et l'antagonisme entre blancs et noirs a laissé, après l'affranchissement, une lourde question sociale à résoudre.

Le Brésil a procédé à l'abolition dans des conditions beaucoup plus favorables. L'esclavage s'y est développé durant cent ans, du milieu du XVIII[e] au milieu du XIX[e] siècle; en 1850, on y comptait 2 200 000 esclaves; depuis, l'esclavage n'a fait que décroître. Déjà en 1831, sous la pression de l'Angleterre, la traite y avait été nominalement abolie; elle n'a disparu en réalité que depuis la loi du 4 septembre 1850. A partir de cette époque, le mouvement abolitionniste, fortement encouragé par l'empereur dom Pedro, n'a cessé de faire des progrès. L'émancipation, que rendait plus facile l'absence de préjugés de race, est entrée à la fois dans les mœurs et dans les institutions. En 1871, la loi Rio-Branco a préparé l'émancipation totale au moyen des dispositions suivantes : tout enfant d'une mère esclave devait désormais naître libre; le maître de la mère devait élever l'enfant jusqu'à l'âge de huit ans, ensuite le remettre à l'Etat ou à des sociétés autorisées contre indemnité ou le garder à son service jusqu'à sa majorité; après cette époque, l'enfant devait pouvoir disposer librement de lui-même; des mesures, en outre, devaient être prises pour conduire graduellement à la liberté les esclaves existant en 1871. On comptait au Brésil, en 1871, 1 500 000 esclaves; depuis, les affranchissements se sont multipliés et l'opinion s'est montrée de plus en plus favorable à l'émancipation rapide, si bien qu'en 1888, il ne restait plus que de 600 à 700 000 esclaves, qui le 13 mai ont été rendus à la liberté par l'abolition définitive de l'esclavage. L'émancipation a pu ainsi s'opérer sans haines entre les anciens maîtres et les anciens esclaves; comme elle a eu lieu graduellement, les planteurs ont eu le temps de préparer peu à peu la substitution de la main-d'œuvre libre à la main-d'œuvre servile et, grâce à l'émigration européenne, le Brésil n'aura que peu à souffrir, au point de vue économique, de l'œuvre morale qu'il a accomplie.

3. La situation actuelle.

Si l'esclavage n'existe plus dans les pays de civilisation chrétienne, il s'en faut de beaucoup qu'il ait disparu de la surface de la terre. On le rencontre en Asie, dans l'extrême Orient et surtout dans les pays musulmans; l'Afrique presque entière est témoin de ses ravages et de ses horreurs; c'est là qu'il sévit actuellement avec le plus d'intensité, et ses progrès sont énormes.

L'amour effréné de la guerre, qu'on rencontre chez un grand nombre de tribus africaines, les jalousies et les divisions qui s'élèvent entre elles, sont la source principale de l'esclavage local; l'amour de la guerre entraîne l'idolâtrie de la force; l'esclavage en découle naturellement : le vaincu doit servir le vainqueur; la misère réduit aussi à l'esclavage un certain nombre d'hommes qui, pressés par la faim, aliènent leur liberté et donnent leur travail aux riches et aux puissants qui leur promettent entretien et protection. L'esclavage est, sur le continent africain, un mal fort ancien, mais il a pris une extension considérable à la suite des progrès assez récents de l'islamisme. Chez les tribus qui adoptent la religion de Mahomet, l'esclavage devient souvent plus rigoureux; partout où pénètrent les musulmans, la traite s'organise pour alimenter d'esclaves les pays où dominent les disciples du prophète. Le Coran légitime l'esclavage imposé par les croyants aux infidèles[1]; chez les tribus acquises à l'islamisme, le mépris des néo-musulmans pour le païen imprime souvent plus de dureté à l'état de servitude; en outre, l'esprit de propagande et de domination qui est l'essence même de l'islamisme les pousse à augmenter leurs conquêtes et à faire peser leur joug sur de nouvelles tribus d'infidèles; le mal ne fait ainsi que croître en étendue et en intensité. Enfin, les noirs musulmans sont de précieux auxiliaires pour les marchands d'esclaves qui se chargent de fournir les marchés d'Europe, d'Asie et d'Afrique. La traite, qui enlève peut-être annuellement un million d'habitants à l'intérieur africain, dépeuple et ruine toutes les contrées où elle s'exerce successivement. Commerce, ruses et violences, tels sont les moyens auxquels les traitants demandent tour à tour des esclaves. Les Arabes et les métis musulmans qui font cet odieux trafic importent dans l'intérieur des cargaisons d'étoffes, de verroteries, de fils de cuivre et de poudre qu'ils échangent contre des esclaves; l'esclave devient ainsi pour les indigènes le moyen d'acquérir les objets qu'ils convoitent. Aussi ne manquent-ils pas de multiplier les guerres pour se procurer cet instrument d'échange; les traitants les y encouragent d'ailleurs de toutes manières. Parfois, ils prêtent leur appui, à l'une des tribus belligérantes; parfois ils procèdent seuls à l'attaque

[1] [illegible] mahométans.

des villages, ce qui les dispense d'avoir a partager avec d'autres les captifs réduits en servitude. Grâce à la supériorité de leur armement, ils ont promptement raison de leurs adversaires; après la lutte, ils mettent à mort les combattants afin de ne pas encombrer leurs caravanes d'hommes enclins à se révolter ou à fuir, et réduisent en esclavage les femmes et les enfants. Le cou introduit dans des fourches en bois qui les relient et entravent leurs mouvements, les captifs cheminent en longues files tout le jour, recevant pour toute nourriture quelques poignées de sorgho cru qu'on leur distribue à la halte du soir; au bout de quelques jours, la fatigue a épuisé les forces d'un certain nombre et le fouet ne suffit plus à hâter leur marche; leurs sauvages conducteurs font alors un exemple : d'un coup de barre de fer, pour économiser la poudre, ils frappent à la nuque un de ceux qui n'avancent qu'avec peine et l'étendent mort sur le sol. Ils abattent de même à la halte du soir, pour économiser la nourriture, ceux qu'ils jugent incapables de fournir l'étape du lendemain. Nulle atrocité n'est épargnée à ces sinistres convois, où plus d'un enfant a été tué dans les bras de sa mère, parce que ce fardeau trop pesant ralentissait la marche de celle-ci.

Ces horreurs sévissent dans l'Afrique presque entière. Les centres de recrutement et les campements des esclavagistes se déplacent selon les chances et les facilités qu'offrent aux expéditions des traitants telles ou telles régions. Les caravanes sont loin de suivre des routes immuables; leurs directions toutefois sont déterminées par les débouchés qui leur sont ouverts. On peut indiquer aujourd'hui quatre grands courants par lesquels s'écoule le butin des marchands d'esclaves. Du Soudan, les caravanes se dirigent soit vers le Maroc, soit vers la Tripolitaine, soit vers Kartoum et Souakim. Au Maroc, l'esclavage est en pleine vigueur; si les marchés publics ont été supprimés à Tanger et à Mogador, ils ne manquent pas à l'intérieur; l'esclavage alimente les harems marocains et leur fournit des eunuques. La Tripolitaine sert à la fois de marché et d'entrepôt; les esclaves qui n'y sont point vendus, sont embarqués à Tripoli ou à Bengazi sur des navires qui les conduisent aux ports de la Turquie d'Europe ou de la Turquie d'Asie; depuis que les revers de l'empire ottoman ont réduit à peu de chose la traite blanche, les noirs y sont fort appréciés. Kartoum fournit des esclaves à la Nubie et même à l'Egypte, bien que l'esclavage y soit officiellement prohibé; de Souakim, les boutres arabes transportent les nègres sur la côte d'Arabie, où Djeddah et Hodeida notamment sont des marchés fort suivis. La région des grands lacs, affreusement ravagée par la traite, a pour débouché immédiat le Zanguebar et pour débouchés lointains la Perse et l'Arabie, où les négriers transportent les esclaves embarqués à Bagamoyo et à Kiloa. La traversée est moins longue que n'était autrefois celle de l'Atlantique, mais elle n'est pas moins horrible; les malheureux noirs, accroupis dans d'étroits et infects espaces, serrés les uns contre les autres, mourant de faim et de soif, couverts de plaies, les morts mêlés aux vivants, souffrent cruellement de l'inhumanité des négriers et de la crainte qu'inspirent à ceux-ci les croisières européennes.

Arrivés au terme de leur pénible voyage, les esclaves qui ont pu survivre à ses horreurs (c'est-à-dire, selon différentes évaluations, un sur cinq, un sur dix, et même dans certains cas un sur vingt ou quarante) voient leur sort s'adoucir. On a même vanté l'heureuse condition des esclaves en pays mahométans. Il est certain qu'au point de vue matériel ils sont généralement bien traités, au moins s'ils se font musulmans; ils sont alors considérés plutôt comme des serviteurs faisant partie de la maison et de la famille que comme des instruments de production. Toutefois le tableau n'est pas sans ombre, et si le sort des esclaves masculins est assez doux, les femmes sont moins bien partagées; elles acquièrent, il est vrai, la liberté lorsqu'elles ont donné à leur maitre un enfant, mais chez les musulmans, la liberté pour la femme ne diffère souvent guère de la servitude et, esclave ou libre, leur condition est généralement fort misérable.

On a quelquefois présenté l'esclavage musulman comme un stage nécessaire pour préparer les nègres barbares à entrer dans les voies de la civilisation. En réalité, l'esclavage musulman ne civilise pas plus les noirs que l'obligation de cultiver sous le fouet la canne à sucre et le coton n'élevait le niveau intellectuel et moral des noirs attachés aux plantations américaines. En outre, l'esclavage musulman est la cause directe de la traite et de toutes ses horreurs; dans tous les pays mahométans, l'esclavage doit être alimenté par de perpétuels emprunts aux peuples infidèles; c'est la loi même de l'islamisme; d'une part, en effet, les esclaves devenus musulmans parviennent facilement à la liberté; d'autre part, la dépopulation constante des pays mahométans oblige à renouveler sans relâche les importations d'étrangers.

L'esclavage s'éteindrait de lui-même si la traite ne lui fournissait sans cesse de nouveaux aliments, mais comme l'esclavage des infidèles est une des institutions fondamen-

tales du monde musulman, celui-ci, pour se soutenir, fera continuellement appel à la traite. L'idée a été émise de combattre l'esclavage musulman par l'introduction de travailleurs libres dans les pays où la culture est aux mains des esclaves. En admettant que le recrutement de ces ouvriers libres pût se faire, le remède serait insuffisant; ce sont moins des causes économiques que des causes morales qui maintiennent l'esclavage dans le monde musulman; tant qu'il y aura des harems, ils seront remplis de femmes esclaves et des milliers d'enfants esclaves succomberont à la brutale opération qui doit fournir des eunuques; tant qu'il y aura de vrais croyants convaincus qu'un disciple du prophète doit être servi par les infidèles, les travailleurs non musulmans, libres ou non en droit, qui seront employés dans des pays exclusivement mahométans, seront, en fait, considérés et traités comme des esclaves (V. Berlioux, *la Traite orientale*, notamment, p. 311 et s., ch. IV § VII, intitulé *le Nedjed*). Quant aux progrès de l'islamisme en Afrique, loin de frayer les voies à la civilisation, ils ont pour effet de rendre les nègres qui se font musulmans absolument réfractaires aux influences européennes.

Il serait complètement chimérique de compter détruire en un jour l'esclavage africain. L'esclavage local, la division des noirs en chefs, hommes libres et esclaves sont des coutumes trop anciennes pour s'effacer rapidement: l'esclavage local ne pourra disparaître qu'à la suite de transformations analogues à celles qui ont préparé l'extinction de l'esclavage antique en Europe. Il faudrait viser tout d'abord non à supprimer, mais à adoucir cet esclavage; les missions établies dans l'intérieur de l'Afrique pourront, à cet égard, rendre les plus grands services. Quant à la traite terrestre et maritime, ce ne sont ni des croisières dans l'océan Indien, ni des expéditions armées sur le continent qui parviendront à l'enrayer; l'étendue des côtes à surveiller est trop considérable pour que les négriers ne puissent facilement échapper aux croiseurs; les caravanes peuvent s'ouvrir trop de routes à l'intérieur pour que quelques bandes de volontaires aient le pouvoir de mettre fin à leur infâme trafic. La traite ne pourrait être sérieusement entravée que le jour où toutes les côtes d'Afrique seraient aux mains de nations européennes, assez solidement établies pour mettre obstacle à l'exportation des noirs, comme actuellement la France en Algérie, l'Angleterre au Cap. Malheureusement, le jour paraît encore fort éloigné où les puissances européennes, maîtresses de toutes les côtes africaines, pourront de là exercer une action efficace dans l'intérieur. Il est même à craindre que, le jour où elles le pourraient, de mesquines rivalités de commerce ou d'influence ne les portent à entraver réciproquement leurs efforts et ne retardent ainsi leurs progrès au grand détriment des populations africaines et de la civilisation.

Charles Dupuis.

Bibliographie.

Wall[illegible] *[illegible]* 2e éd. Paris, Hachette, 1879, [illegible] — [illegible] *[illegible]* Paris [illegible], 1840, 1 vol. [illegible] — [illegible] Paris, [illegible] 1 vol. [illegible] — [illegible] Paris, [illegible] 2 vol. [illegible] — [illegible] Paris, [illegible] 1870, 1 vol. [illegible] — [illegible] — [illegible] Paris, [illegible] 1888. — [illegible] *[illegible]* [illegible] 1888.

ESCOMPTE. — De toutes les opérations auxquelles se livrent les banquiers, l'escompte est certainement une des plus profitables au commerce. L'opération en elle-même est « l'échange de l'argent comptant contre du papier à terme, moyennant une prime qui est le prix du payement anticipé [1] ». Mais cet échange rend au négociant un capital qui, sans cela, fût resté immobilisé en quelque sorte jusqu'à l'échéance de l'effet escompté; elle lui permet, avec ce même capital, d'entreprendre une nouvelle affaire, et d'opérer ainsi tant que son crédit lui permettra d'agir; en un mot, grâce à l'escompte, le négociant conserve, « quelque multipliées et considérables que soient ses affaires, la disposition de son capital personnel et la liberté de ses mouvements » (V. Cr[illegible]). Il suffit de consulter les comptes rendus des grandes banques pour se rendre compte de l'importance de ces opérations et, par suite, des services rendus de cette manière au commerce. Pour l'année 1889, la Banque de France, tant à Paris que dans ses succursales, a escompté 12 368 431 effets pour une somme de 9 180 352 900 francs, et si l'on prenait les rapports d'autres banques, on trouverait des chiffres inférieurs sans doute, mais très élevés encore et constituant une part importante du montant total des affaires.

La déduction faite par les banquiers lors de l'escompte d'une valeur commerciale comprend, en dehors de l'intérêt à un taux convenu pour le temps à courir, une *commission* variable suivant la place de payement, l'échéance plus ou moins proche, et le crédit

1. [illegible]
2. [illegible]

du négociant escompteur, les frais augmentant en quelque sorte en raison inverse du crédit du cédant. Sous l'empire de la loi de 1807, c'était une question controversée de savoir si le taux de l'escompte pouvait dépasser le taux légal de 6 p. 100, et les auteurs en général, considérant l'escompte comme un prêt, décidaient que ce taux de 6 p. 100 était un maximum, et qu'aucune commission ne pouvait être prélevée en sus de ce taux[1]. La disposition spéciale, faite en faveur de la Banque de France par la loi de 1857, donnait à ces arguments une force réelle. La liberté du taux d'intérêt en matière commerciale, établie par la loi du 12 janvier 1886, ne donne plus à ces discussions qu'un intérêt historique (V. INTÉRÊT).

Les conditions auxquelles les banquiers font les escomptes sont, on le comprend, fort variables, et dépendent de l'importance plus ou moins grande des opérations du présentateur, des garanties qu'il offre, de la nature de son papier, etc. Ces conditions, très importantes pour celui auxquelles elles s'appliquent, n'ont en général qu'une faible influence sur les conditions faites par les autres banques; c'est une simple question de concurrence comme en d'autres commerces. Mais il n'en est plus de même quand il s'agit des grandes banques d'émission, et la hausse ou la baisse des taux d'escompte prend alors une grande importance commerciale.

Les banquiers, en effet, sont tous plus ou moins obligés de réescompter leur portefeuille; les conditions d'escompte qui leur sont faites par la Banque de France, la Banque d'Angleterre, la Banque d'Allemagne, etc., les obligent à élever ou leur permettent d'abaisser les taux auxquels ils peuvent consentir des avances ou faire des escomptes; et la fixité ou la variabilité du taux d'escompte est ici d'une sérieuse importance pour les affaires en général. Dans le haut commerce, où les opérations se chiffrent toujours par des montants élevés, une différence d'intérêt de 1 ou 2 p. 100 peut faire disparaître entièrement le bénéfice, toujours relativement restreint, eu égard à la somme engagée; si donc un négociant ne peut compter sur un taux convenable pendant toute la durée de l'opération qu'il projette, ou bien il augmentera son prix pour se couvrir des risques qu'un changement de taux peut lui faire courir, ou il renoncera à son opération. La Banque de France rend donc un vrai service aux affaires en cherchant à établir une fixité d'escompte aussi grande que possible; et à cet égard, il est intéressant de relever les modifications de ce genre apportées par les trois grandes banques européennes, Banque d'Angleterre, Banque de France, Banque d'Allemagne, et de rechercher les motifs qui peuvent amener de telles variations, alors que les marchés, par les rapports étroits qui les unissent, ne forment à beaucoup d'égards qu'un marché universel.

En relevant les changements de taux des trois grandes banques pour les années 1886-1889, on trouve pour cette période les changements suivants :

	Hausse	Baisse	Total
Banque d'Angleterre	14	16	30
Banque de France . . .	2	5	7
Banque d'Allemagne	7	6	13

Mais ces différences très considérables dans le nombre des modifications apportées au taux de l'escompte ne se retrouvent pas dans le taux moyen; pour ces mêmes quatre années, on trouve en effet :

	1886	1887	1888	1889
Banque d'Angleterre......	3.04	3.38	3.30	3.56
Banque de France	3.00	3.00	3.10	3.10
Banque d'Allemagne	3.29	3.40	3.33	3.68

Les taux tendent à se rapprocher sensiblement, la différence la plus forte 0,58, se trouvant pour l'année 1889.

Ces fluctuations nombreuses, aboutissant pourtant à un taux moyen qui se rapproche de celui d'autres marchés, s'expliquent facilement. La Banque d'Angleterre est le grand réservoir d'or, non seulement de l'Angleterre, mais de presque tous les marchés financiers, et cela non à cause de l'importance du stock monétaire qu'elle détient, mais par suite de la facilité avec laquelle il est possible d'y puiser; l'état des changes est donc de la plus haute importance pour ses directeurs, et suivant que certaines cotes se rapprochent ou s'écartent du *gold point* (V. CHANGES), une modification dans un sens ou dans l'autre devient nécessaire. La Banque d'Allemagne, quoique avec une bien moindre intensité, suit les mêmes impulsions, obéit aux mêmes lois. La Banque de France, elle, par la constitution de son stock monétaire, par la facilité qu'elle possède d'enrayer le drainage de

1. Le prélèvement de l'escompte est calculé par les banquiers, non sur la somme déboursée réellement par eux, mais bien sur le montant brut de la valeur escomptée. De plus, s'appuyant, avec plus ou moins de raison, sur la disposition d'une loi du 18 frimaire an III, les banquiers calculent l'intérêt sur une année de 360 jours. Le résultat est une augmentation indirecte des conditions, mais il faut bien tenir compte que les banquiers voulant pour leurs capitaux une rémunération donnée, il importe peu à l'emprunteur si le résultat est obtenu d'une façon ou d'une autre; ce qui aurait été diminué en calculant l'escompte d'une façon plus exacte, en prenant pour diviseurs les nombres fournis par l'année de 365 jours au lieu de 360, tout cela aurait été repris d'une autre manière, pour obtenir le montant désiré et exigé par le prêteur.

l'or, peut, à la rigueur, se préoccuper moins de l'état des changes et laisser, sans dommage sérieux, subsister pendant plusieurs semaines un écart de 1 et 2 p. 100 avec le taux pratiqué sur les marchés voisins. Les variations du taux d'escompte, en Angleterre et en Allemagne, ont très souvent une cause monétaire; elles proviennent même souvent de simples opérations d'arbitrage; en France, au contraire, elles ne sont ordinairement motivées que par une variation dans l'état du marché des capitaux. Il s'ensuit que le taux de la Banque de France exprime avec une justesse plus grande ce qu'on pourrait appeler le loyer de l'argent, le taux du marché libre n'étant en général inférieur que de moins d'une unité; il est loin d'en être de même en Angleterre et même en Allemagne, où l'écart est presque toujours beaucoup plus considérable, et où les deux grandes banques ont dû demander et obtenir l'autorisation de pratiquer un taux d'escompte inférieur au taux officiel, qui devient ainsi un taux maximum, et sert surtout à faire payer, dans les transactions commerciales, un loyer de l'argent plus élevé que ne le comporte l'état général du marché des capitaux.

G. François.

ESTERNO (Ferdinand-Charles-Philippe, comte d'), né à Dijon en octobre 1815, mort à Paris en mai 1883. Il s'occupa de bonne heure d'économie politique et d'agriculture; ses travaux et mémoires multipliés ont provoqué la loi dite d'Angeville, du nom du député qui, de 1840 à 1848, prit tant à cœur la défense des intérêts agricoles et le développement des travaux d'irrigation utiles aux campagnes. Il fonda en 1840, avec Rossi, la Société des économistes, d'une durée éphémère, mais peu après remplacée par la Société d'économie politique, dont il était un des vice-présidents. Organisateur zélé des comices agricoles, secrétaire du Congrès central d'agriculture, il a poursuivi jusqu'au dernier jour sa propagande active dans cet ordre d'idées. Il a laissé de nombreux travaux.

Pétition sur la liberté de la presse (1832), question reprise par lui et dans *Publicité, presse, étude sur la loi de 1819* (1873) et dans son *Mémoire pour la codification de la presse* (1881). — *Des banques départementales en France* (1838). — *Avis sur l'irrigation* (1842). — *De la misère, de ses causes, de ses effets, de ses remèdes* (1842). — *De la crise agricole* (1866). — *Des privilèges de l'ancien régime et du nouveau* (1869). — *Comment le roi s'amuse en France et la loi aussi* (1869). — *La Femme* (1882), etc.; sans compter de nombreux articles dans le *Journal d'Agriculture* et le *Journal des Économistes*.

E. R.

ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INSALUBRES OU INCOMMODES.

SOMMAIRE

1. Utilité d'une réglementation.

L'utilité d'une réglementation relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes n'a jamais été contestée en ce qui concerne surtout les désavantages et les dangers de toute nature que ces établissements peuvent apporter aux voisins. Un industriel monte une fabrique au milieu d'un groupe d'habitations, de quelque importance qu'il soit; cette fabrique contient des produits explosibles ou émet des vapeurs nuisibles à la santé, qui se répandent dans un rayon où se trouvent des voisins. Il est évident qu'il y a là *nuisance* et que cette *nuisance* n'a pas été acceptée librement par le consentement de tous ceux auxquels elle peut être funeste ou désagréable. Sur ce point donc, on ne peut dire qu'il y ait exception au principe de la liberté du travail, puisque ce principe n'est nullement atteint.

Il n'en est pas de même de la réglementation du contrat de prestation de travail qui lie les entrepreneurs de ces sortes d'établissements et leurs ouvriers. Il est cependant nécessaire de faire une distinction. Si les ouvriers employés sont des enfants, la réglementation peut se comprendre et l'on conçoit que l'État intervienne puisque les parents, en disposant du travail de leurs enfants, disposent du travail d'autrui (V. Enfants dans les manufactures (Travail des). Si ce sont, au contraire, des ouvriers adultes, des majeurs au point de vue économique, il y a exception apportée au principe de la liberté du travail. Or, l'utilité de la réglementation peut-elle toujours s'appuyer, en ce cas, sur une incontestable nécessité? Lorsque la fabrique appartient aux établissements classés comme étant nuisibles aux voisins, les règlements, la surveillance auxquels sont soumis ces établissements, la publicité dont ils sont l'objet, les désignent suffisamment comme étant dangereux et insalubres, à ceux qui veulent y entrer à titre de commis, d'ouvriers, d'employés, etc. Les conditions du contrat de prestation de travail peuvent être posées de

part et d'autre en connaissance de cause; et les salaires augmentant généralement avec les risques, les entrepreneurs ont tout intérêt à diminuer le plus possible ces risques en mettant leurs ouvriers dans les meilleures conditions hygiéniques.

Mais la fabrique peut ne pas appartenir aux établissements industriels classés parmi ceux nuisibles aux voisins, et malgré cela présenter, dans ses ateliers, des inconvénients qui tiennent à la manipulation de certaines matières, par exemple, dont les dangers ne peuvent être soupçonnés par ceux qui n'ont point étudié spécialement l'hygiène. Parfois, ces établissements n'ont que le défaut d'être peu aérés, insuffisamment éclairés, d'avoir été mal agencés au point de vue hygiénique. Dans ces deux cas, l'utilité de la réglementation se fait-elle sentir et cette réglementation peut-elle être efficace?

Quand les dangers qui proviennent dans les ateliers de la manipulation de certaines matières sont connues de l'État, son devoir est de porter à la connaissance des intéressés par la publicité et par l'enseignement les inconvénients inhérents à ces sortes de fabrications. Il serait, en tout cas, fort difficile d'intervenir, au moyen de règlements, pour imposer de nouveaux procédés industriels en supposant qu'ils soient préférables à ceux employés. Tout au plus l'Etat peut-il réglementer, d'une manière un peu efficace, les conditions d'hygiène générale des manufactures et ateliers, parce qu'il est facile de constater des faits matériels permanents, comme le manque d'éclairage, etc.

a. De la protection des voisins. — Généralement, les législations protègent les voisins en exigeant des entrepreneurs pour la fondation ou la transformation de leurs fabriques des demandes d'autorisation adressées à des fonctionnaires de divers ordres, suivant le degré de nuisance de l'industrie, lorsque ces fabriques sont classées parmi les établissements insalubres. On comprend que les tableaux qui contiennent l'énumération et le classement de ces établissements aient souvent besoin d'être remaniés, soit par suite de la création de nouvelles industries dangereuses, soit parce que de nouveaux procédés, des perfectionnements apportés dans la fabrication diminuent ou suppriment les dangers d'industries antérieurement classées. Le plus souvent, pour statuer sur ces demandes d'autorisation, l'on procède à des enquêtes; mais, quelle que soit la procédure suivie, il est de toute nécessité, dans l'intérêt général, qu'elle soit rapide et qu'elle assure, en cas de contestation, la défense complète des intéressés.

b. De la protection des enfants et adultes travaillant dans ces établissements. — Pour les raisons que nous avons indiquées (V. Enfants dans les manufactures (Travail des) et afin d'assurer le développement physiologique des enfants, on a interdit leur emploi dans un grand nombre d'industries qui sont pour la plupart, dans tous les pays, des industries de produits chimiques. C'est une interdiction absolue. Dans des établissements d'un autre ordre, classés et considérés comme moins dangereux, les enfants sont admis à travailler dans certaines conditions. Quant à la protection des ouvriers adultes, elle a été consacrée, comme nous le verrons plus loin, dans certaines législations étrangères, le plus souvent au point de vue de l'hygiène générale.

Les réglementations de l'organisation du travail dans l'intérieur de l'atelier nous paraissent beaucoup plus difficiles à mettre en pratique. Peut-on arriver à diminuer au moyen de règlements administratifs les dangers qui résultent de l'emploi des machines? Lorsque l'on insiste sur ce sujet, on ne songe pas que les ouvriers ou apprentis ne peuvent être comparés aux gens qui n'ont nullement l'habitude des outils. L'ouvrier a l'attention plus développée de ce côté que le premier venu et, malgré toutes les prescriptions officielles, si l'attention de cet ouvrier vient à lui manquer, l'accident arrive. La difficulté de rédiger des règlements de cette nature, d'indiquer les précautions réellement utiles à prendre, de déterminer où commencent et où finissent ces précautions rendent inefficaces toutes les précautions imposées par la loi et peu ou point observées. Une machine à vapeur essayée et munie de tous ses accessoires peut sauter par la faute d'un maladroit. Au contraire, un ouvrier intelligent qui conduit une machine et qui prévoit un accident prévient son patron. Celui-ci a intérêt à faire réparer sa machine, d'abord parce qu'un sinistre serait désavantageux pour les intérêts généraux de son industrie, et ensuite parce qu'une réparation ou même un remplacement coûtent moins cher que les dégâts causés par un accident. Il peut être certainement utile, en beaucoup de circonstances, de contrôler la solidité de certaines machines neuves, mais il ne faut pas oublier que, dans des milliers de circonstances de la vie industrielle moderne, l'intelligence et la vigilance de l'ouvrier font plus pour éviter les accidents que toutes les mesures législatives, si bien élaborées qu'elles soient.

Il y a même parfois un inconvénient grave à insérer dans des lois spéciales, dont l'appli-

cation devient impossible par suite de certaines de leurs dispositions, des principes qui seraient bien mieux à leur place dans des lois de droit commun : c'est que les lois spéciales tombant en désuétude, le principe de droit commun disparait souvent avec elles. Un ouvrier, par exemple, ne monte sur un échafaudage que parce qu'il le croit solide ; en effet, par le contrat de prestation de travail passé entre cet ouvrier et son entrepreneur, il est tacitement convenu que cet échafaudage doit présenter toutes les conditions de sécurité. Si l'échafaudage s'écroule, l'entrepreneur n'a pas rempli les clauses du contrat, il doit donc être simplement responsable d'après la loi de droit commun envers la malheureuse victime. Est-il donc besoin d'une loi spéciale pour consacrer ce principe? Et si cette loi spéciale, pour une raison ou pour une autre,vient à ne plus être appliquée, n'est-il pas à craindre que le principe de la responsabilité des contractants réduit si étroitement à des cas particuliers ne soit plus lui-même respecté? Au fond, ce n'est pas en augmentant le nombre des lois, que l'on protégera — suivant une expression défectueuse — l'ouvrier ; c'est avant tout, en veillant à ce que les lois ordinaires soient appliquées dans des conditions de stricte et d'égale justice.

L'hygiène générale des ateliers peut être l'objet des soins de l'administration, surtout lorsque des enfants y sont employés. En cela comme en beaucoup d'autres questions, les mœurs, l'opinion publique, l'enseignement, les associations libres aident beaucoup l'administration. Dans les constructions industrielles, les architectes tiennent aujourd'hui grand compte — sans être même soumis à des règlements — des conditions générales d'hygiène. Restent les petits ateliers qui offrent dans les grandes villes et à Paris, en particulier, des inconvénients qui ne sont pas toujours aussi faciles à faire disparaître qu'à signaler. Ces ateliers sont situés le plus souvent dans de vieux quartiers. Aussi des aménagements nouveaux ne pourraient-ils être tentés. Il faut néanmoins constater que ces ateliers tendent à diminuer à mesure que les nouveaux percements se font et que les travaux publics relatifs à l'hygiène se multiplient.

2. Limites de la réglementation.

Il n'est guère de liberté qu'on ne puisse supprimer au nom de l'hygiène ; aussi faut-il se garder des exagérations. C'est par raison d'hygiène que l'on a demandé parfois la réduction des heures de travail pour les adultes, sans se préoccuper de savoir si le temps enlevé au travail était réellement un bénéfice pour la santé, et si un supplément de salaire n'est pas une cause favorable au développement de l'hygiène domestique chez les salariés. En ces matières délicates, lorsque l'on sort du domaine de l'hygiène publique, on ne peut faire logiquement la part de la liberté ; car si l'État intervient dans l'hygiène privée, la liberté n'existe plus. Ne faudrait-il pas, pour rendre sûrement efficaces certaines mesures d'hygiène, imposer à chaque individu des obligations spéciales, défendre l'abus des alcools, par exemple, aller même plus loin et pénétrer dans la vie intime de la famille? La loi sur le travail des enfants a quelque peu suivi cette voie en indiquant les heures qui devaient être consacrées à l'enseignement des jeunes ouvriers, après avoir déterminé et limité les heures de travail. Mais on conçoit quelles difficultés se présenteraient si l'on étendait ces sortes de réglementations aux adultes. Un atelier n'est pas toujours un milieu malfaisant; la ville où il se trouve peut souvent ne pas offrir, comme les grandes villes et surtout comme les villes industrielles, de très bonnes conditions sanitaires ; serait-il juste de faire supporter à un entrepreneur la responsabilité des mauvaises conditions hygiéniques d'un « milieu » qu'il n'a pas créé et sur lequel il n'a aucune action? Et puis les règlements d'hygiène émanant de l'État seraient-ils toujours bons? Seraient-ils en outre observés? Si l'on considère l'armée, groupement cependant soumis à une forte discipline et composé d'individus présentant les mêmes conditions d'âge et de genre de vie, on s'aperçoit que les épidémies n'y sont point inconnues. Il est pourtant facile, dans ce cas, d'appliquer les règlements, de les rendre généraux et surtout de les faire respecter.

On a fait remarquer que la loi française, qui réglemente surtout les établissements dangereux ou insalubres au point de vue des voisins, ne s'occupe nullement de la salubrité intérieure ni de l'hygiène des ouvriers. Si, en ce qui concerne le droit strict, l'intervention de l'État n'est pas autorisée, elle ne s'en exerce pas moins lorsque les conseils d'hygiène, en donnant leur avis sur l'installation des usines classées, y ajoutent des prescriptions relatives à la salubrité intérieure des ateliers. Ces prescriptions sont, du reste, presque toujours respectées par les industriels. De plus, ce n'est pas seulement dans les ateliers que se trouvent les germes des maladies ; les théories nouvelles sur les microbes nous apprennent que les personnes atteintes de certaines affections sèment, pour ainsi dire, partout où elles

passent, des microbes dangereux. Logiquement on devrait, au nom de l'hygiène, renouveler contre ces malades les prescriptions de la loi de Moïse contre les lépreux. On a reconnu l'impossibilité de telles mesures, et l'on se borne à rendre publiques les discussions des sociétés savantes sur ces sujets, ainsi que les conseils des savants les plus autorisés. Dans ces conditions, chacun peut se défendre dans la limite de ses moyens, il est vrai, mais chacun peut prendre le genre de précautions qui conviennent à sa nature particulière. S'il y a, comme on l'enseigne généralement aujourd'hui, des degrés divers de *réceptivité* des germes infectieux chez les individus, il ne pourrait guère y avoir que des règlements qui viseraient les cas graves et qui, par conséquent, gêneraient la liberté du plus grand nombre. L'hygiène personnelle seule peut assainir le terrain propice aux maladies d'une façon réellement efficace, relativement aux individus eux-mêmes. En réalité, l'État doit un « milieu public » sain aux particuliers; l'intérêt des particuliers éclairé par l'enseignement et les conseils de la science est la seule force assez puissante pour faire ensuite ce qu'il est humainement possible de faire.

3. Historique.

Les conditions d'hygiène dans les ateliers en France, où l'on n'a pas pris de mesures strictement légales touchant le travail des ouvriers, ne sont pas plus mauvaises que dans les pays qui ont fait des règlements très étroits sur cette matière. Il est probable toutefois que cette lacune sera comblée chez nous. Les sentiments qui animent les défenseurs de la réglementation sont de ceux sur lesquels tout le monde est d'accord, surtout les économistes qui, les premiers, laissant de côté les études de philosophie métaphysique dans lesquelles on était plongé depuis des siècles, ont observé les conditions de la vie matérielle de l'homme, proclamé l'égalité de tous devant les lois économiques et affirmé l'utilité d'étendre et d'améliorer la vie humaine. Cela posé, il importe donc tout simplement de savoir si, en pratique, les règlements d'un certain ordre ne sont pas inutiles et même s'ils ne sont point parfois nuisibles.

Assurément, l'exposé des mesures prises à l'étranger est fort séduisant. La loi anglaise exige des water-closets bien tenus, elle s'occupe du blanchiment et du lavage des ateliers, etc., etc. (*Factory act* de 1878); dans certaines industries, il est interdit aux enfants, aux femmes et aux adultes de prendre leurs repas dans des parties déterminées des manufactures. La loi suisse impose aux entrepreneurs l'obligation de fournir des locaux convenables, chauffés en hiver, aux ouvriers qui prennent leurs repas à la fabrique. En Danemark (loi du 23 mai 1873), en dehors des commissions de salubrité publique, la police locale est chargée de veiller à l'observation des règlements, à l'aération, à l'encombrement des ateliers. La loi autrichienne du 3 avril 1876 va plus loin. Lorsque, par suite de circonstances locales, les salariés ne peuvent songer à se loger, l'autorité intervient pour les faire loger aux frais de l'entreprise ou de l'administration publique. En outre, les soins médicaux sont assurés, en cas de maladie et, lors des épidémies, les entrepreneurs et possesseurs d'usines sont tenus de donner des soins à leurs ouvriers. L'initiative privée avait depuis longtemps déjà précédé la loi autrichienne pour les habitations ouvrières. En France, beaucoup d'usines établies loin des centres en sont pourvues. Aux abords des grandes villes même, des cités ouvrières ont été construites dans de bonnes conditions hygiéniques, quoique à des prix relativement bas. Elles peuvent être achetées par les ouvriers et payées au moyen d'annuités. Quant aux secours en cas de maladie, il y est pourvu en France par des sociétés de secours mutuels ou par des caisses spéciales, et s'il est une chose que semblent désirer les ouvriers, c'est que l'administration de ces caisses leur reste entièrement.

En hygiène comme en beaucoup d'autres questions d'application, pour lesquelles l'appropriation par autorité n'est pas seule possible, la hâte que l'on a de voir accepter par tous une idée utile fait recourir, afin d'imposer cette idée, aux lois et aux réglementations de détail. On trouve que l'initiative privée a une action trop lente, et l'on ne se doute pas qu'elle ne fait que conquérir l'opinion librement, mais sûrement, en transformant les mœurs. On a pu se convaincre à l'Exposition d'économie sociale, lors de l'Exposition universelle de 1889, combien cette initiative privée avait réalisé de grands progrès, par exemple, dans le perfectionnement des appareils destinés à éviter les accidents produits par les machines, comme couvre-engrenage, garde-main, etc. Aujourd'hui, les moyens de publicité, l'enseignement, les relations plus étendues chaque jour, font plus pour l'établissement des principes d'hygiène et la diminution du nombre des accidents que les lois, si bien rédigées qu'elles soient.

ÉTAT (L'), LA SOCIÉTÉ ET L'INDIVIDU.

SOMMAIRE

1. Les erreurs principales sur la nature de l'État. — La première erreur repose sur de fausses comparaisons physiologiques.

Pour ne pas trébucher dans l'étude de l'État et de ses attributions, il faut d'abord faire litière de deux erreurs fondamentales : l'une qui repose sur de prétentieuses comparaisons physiologiques, l'autre qui provient d'une observation superficielle et confond l'État avec la société.

On sait quel attrait les physiologistes, avec leurs intéressantes découvertes, exercent sur toutes les autres classes de savants. Beaucoup d'écrivains sur la philosophie, sur les sciences sociales, éprouvant quelque embarras à renouveler une matière déjà vieille, se sont avisés que des comparaisons physiologiques pourraient leur être d'un grand secours.

L'un de ceux qui ont le plus donné dans cette méthode est un Allemand, fort distingué d'ailleurs, dont les écrits ont exercé une singulière séduction dans beaucoup de pays, M. Schæffle. Sous le titre de *Bau und Leben des Socialen Körpers* (Structure et vie du corps social), il a consacré quatre énormes volumes à des comparaisons anatomiques, physiologiques, biologiques et psychologiques entre la société et la personne humaine considérée dans son corps et dans son âme. Il y a dans tout ce travail de comparaison une prodigieuse ingéniosité d'esprit. Malheureusement, le résultat n'est pas en proportion de l'effort.

Nous laisserions de côté, comme une gageure curieuse, tout cet immense assemblage de comparaisons entre la société et le corps humain, s'il n'en résultait de fâcheuses erreurs qui se répandent partout et que l'on finit par accepter sans contrôle.

C'est ainsi qu'on est arrivé à dire que l'État est au corps social ce qu'est le cerveau au corps humain. Cette image, qui se détache au milieu de beaucoup d'autres plus compliquées, reste dans l'esprit : on s'y habitue, et à la longue on se conduit comme si elle était vraie. M. Schæffle ayant fait école, d'autres ont surenchéri sur lui. Voici comment s'exprime un auteur récent sur les fonctions de l'État : « La société est un organisme, un ensemble de fonctions, d'organes, d'unités vivantes. L'unité, la cellule sociale, ou, pour parler un langage plus scientifique, le *protoplasma*, est ici l'homme... Nous retrouvons dans la société les mêmes distinctions que dans l'individu en ce qui concerne les fonctions, les organes et l'appareil d'organes... Ce que le cerveau est pour l'organisme individuel, l'État, le gouvernement l'est pour la société : un appareil de coordination, de direction, de dépense, alimenté par des organes de nutrition. »

Nous arrêterons ici cet exposé. On pourrait citer beaucoup d'autres images du même genre. Bluntschli disait que, dans la société, l'État représente l'organe mâle et l'Église l'organe femelle. Beaucoup plus ingénieux, Proudhon comparait l'État ou la société à la matrice, qui est naturellement inféconde, mais qui développe les germes qu'on lui a confiés, et l'initiative privée à l'organe mâle.

Toutes ces assimilations physiologiques sont des jeux d'esprit plus ou moins réussis. Elles embrouillent beaucoup plus qu'elles n'éclairent. Celle qui représente l'État comme le cerveau du corps social est non seulement fausse, mais nuisible ; elle est un non-sens ; elle conduirait à une subordination absolue des individus à l'État.

Il n'y a aucune comparaison possible entre les cellules du corps humain n'ayant [illegible]

vie végétative ou mécanique, et les individus qui sont des êtres intellectuels, moraux et libres. Dans le corps humain, le système nerveux et particulièrement le cerveau sont les seuls centres de volonté et de pensée. Le pied ni la main ne pensent ni ne veulent. Dans la société, chaque individu est aussi bien doué de pensée, de moralité, de prévoyance que l'État.

L'État peut, sans doute, avoir, à un moment déterminé, plus d'intelligence, plus de prudence, plus de capacité que tel ou tel individu; il n'a pas cette supériorité nécessairement et par nature. M. de Stein a beau dire que l'État est la plus haute forme de la personnalité; ce n'est qu'une personnalité dérivée, qui emprunte à d'autres tous ses moyens. Cette conception de l'État, la plus haute personnalité qui soit, correspond beaucoup plus à l'idée de l'ancien État théocratique ou monarchique absolu, ou tout au moins de l'État monarchique prussien, à peine atteint du virus représentatif, qu'à l'État parlementaire moderne, l'État électif, soit bourgeois, soit démocratique.

En fait, l'expérience prouve que l'État est un organisme mis dans la main de certains hommes, que l'État ne pense pas et ne veut pas par lui-même, qu'il pense et qu'il veut seulement par la pensée et la volonté des hommes qui détiennent l'organisme. Il n'y a rien là d'analogue au cerveau. Ces hommes, se succédant et s'éliminant plus ou moins rapidement, qui détiennent l'État, qui parlent en son nom, ordonnent en son nom, agissent en son nom, n'ont pas une autre structure physique ou mentale que celle des autres hommes. Ils ne jouissent d'aucune supériorité naturelle, innée ou inculquée par la profession même.

Les fonctions d'État n'illuminent pas nécessairement l'intelligence, et n'épurent pas nécessairement les cœurs. L'Église peut enseigner qu'un homme faible, revêtu du sacerdoce, est transformé et jouit de grâces divines. La société démocratique ne peut prétendre que les individus portés au pouvoir, et qui sont l'État légiférant et agissant, bénéficient de grâces spéciales d'aucune sorte. Elle n'oserait alléguer que l'Esprit saint descend sur eux.

L'absurdité de toutes ces comparaisons physiologiques, quand on y cherche autre chose que d'ingénieuses et vagues illustrations, saute aux yeux de tout homme instruit. La matière du cerveau est une autre matière que celle du pied ou de la main : les éléments en sont tout différents : la fameuse substance grise, qui lui donne sa capacité directrice et intellectuelle, est tout autre que la substance des membres. Au contraire, les molécules qui forment l'État concret et dirigeant ne sont pas d'une autre nature que les autres molécules sociales.

L'État est, sans doute, un appareil régulateur et de coordination pour certaines fonctions essentielles. Mais ce n'est pas dans la société l'organe unique, ni même l'organe principal et supérieur de la pensée et du mouvement. Il faut donc traiter comme une fantaisie, disons mieux, comme une niaiserie, cette allégation que l'État est au corps social ce que le cerveau est à l'individu.

2. Il ne faut pas confondre l'État et la société, ni opposer l'individu seul à l'État. — La société est plus vaste et plus féconde que l'État. — Nombre infini des groupements sociaux.

Une autre erreur, qui est tout aussi répandue et non moins nuisible, consiste à confondre l'État avec la société. Certains philosophes s'en rendent coupables, et le vulgaire les suit. Ces deux termes sont, cependant, loin d'être synonymes.

On oppose, en général, l'État à l'individu, comme s'il n'y avait entre ces deux forces aucune organisation intermédiaire. On croirait, d'après certains théoriciens, que, d'un côté, on trouve 40 ou 50 millions d'hommes isolés, dispersés, n'ayant entre eux aucun lien, incapables de combinaisons spontanées, d'une action commune volontaire, d'une coopération libre en vue d'objets dépassant la puissance de chacun d'eux, et que, de l'autre côté, en face de toute cette poussière sans fixité, se trouve l'État, la seule force qui puisse grouper toutes ces molécules pensantes et leur donner de la cohésion. On offre alors à l'humanité le choix entre l'invasion de l'État dans toutes les branches de la vie économique et les mouvements simplement instinctifs, les efforts réputés incohérents, de 40 ou de 50 millions d'hommes agissant chacun pour soi, sans concert, sans entente et s'ignorant les uns les autres.

Rien n'est plus faux que cette conception. Toute l'histoire la contredit, et le présent encore plus que le passé. Il ne faut pas confondre le milieu social ambiant, l'air libre, la société se mouvant spontanément, créant sans cesse avec une fécondité inépuisable des combinaisons diverses, et cet appareil de coercition qui s'appelle l'État.

La société et l'État sont choses différentes. Il n'y a pas seulement dans la société l'État, d'une part, et l'individu de l'autre : il est puéril d'opposer l'action de celui-là à la seule action de celui-ci. On trouve d'abord la famille, qui est un premier groupe, ayant une existence bien caractérisée, et qui dépasse celle de l'individu.

On rencontre, en outre, un nombre illimité d'autres groupements; les uns stables, les autres variables, les uns formés par la nature ou la coutume, d'autres constitués par un concert établi, d'autres encore dus au hasard des rencontres. Les combinaisons suivant lesquelles s'unissent, s'agrègent, puis se quittent et s'isolent les personnes humaines, sont au moins aussi nombreuses et aussi compliquées que celles que la chimie peut constater et cataloguer pour les molécules purement matérielles.

A côté de la force collective organisée politiquement, procédant par injonction et par contrainte, qui est l'État, il surgit de toutes parts d'autres forces collectives spontanées, chacune organisée en vue d'un but déterminé et précis, agissant avec des degrés variables, quelquefois très intenses, d'énergie, en dehors de toute coercition. Ces forces collectives, ce sont les diverses associations qui répondent à un sentiment ou à un intérêt, à un besoin ou à une illusion, les associations religieuses, les associations philanthropiques, les sociétés civiles, financières. Elles foisonnent : la sève n'en est jamais épuisée.

L'homme est un être qui a, par nature, le goût de l'association, non pas de l'association fixe, imposée, immuable, rigide, lui prenant toute son existence, comme l'association innée des abeilles, ou des fourmis, ou des castors, mais de l'association souple, variable, sous toutes les formes. Ce goût de nature, l'éducation et l'expérience l'ont encore développé chez l'homme. La plupart des associations anciennes, comme les Églises, subsistent, et chaque jour voyant créer des associations nouvelles, leur nombre finit par défier tout calcul.

Vous parlez de l'individu isolé, mais où l'apercevez-vous, l'individu isolé? Je vois des groupements de tout ordre et de tout genre, groupements de personnes et groupements de capitaux; je vois, en dehors de tout État, 300 millions d'hommes dans une seule église; je vois, en dehors de tout budget national, des sociétés libres, disposant, par milliers, de plusieurs dizaines de millions, par centaines, de plusieurs centaines de millions, par dizaines, de plusieurs milliards. J'aperçois ce que l'on est convenu d'appeler les grandes œuvres de la civilisation contemporaine : ce sont, pour les trois quarts, sinon pour les neuf dixièmes, toutes ces collectivités, ne disposant d'aucune force coercitive, qui les ont effectuées.

Moi qui écris ces lignes, vous qui les lisez, faisons le compte, si nous le pouvons, des groupements dont nous faisons partie, de toutes les sociétés auxquelles nous appartenons de cœur, d'esprit ou de corps, de toutes celles auxquelles nous donnons périodiquement une parcelle de notre temps ou une parcelle de notre avoir; comptons, si nous le pouvons, le nombre d'hommes auxquels, en vertu d'un lien spécial d'association libre, nous pouvons donner le nom, soit de confrère, soit de collègue.

La vie de chacun de nous est enlacée dans ce réseau prodigieux de combinaisons, pour des desseins divers qui concernent notre profession, notre fortune, nos opinions, nos goûts, nos délassements, notre conception générale du monde et nos conceptions particulières des arts, des lettres, des sciences, de l'éducation, de la politique, du soulagement d'autrui, etc. Que d'occasions de se réunir, de disserter, de se concerter, d'agir en commun! Qu'étaient les repas obligés des Spartiates, les *symposia*, à côté de tous ces banquets périodiques ou occasionnels qui viennent à chaque instant réunir les hommes de professions, d'opinions, de situations sociales diverses, la merveilleuse fécondité de l'association privée faisant que l'on a toujours un point de contact, un terrain commun avec la plupart des autres hommes?

Certains penseurs contemporains ont inventé un mot particulier, passablement barbare, pour désigner ces enchaînements multiples et librement consentis des individus les uns aux autres; ils appellent cela l'*interdépendance*, et ils nous parlent avec émotion des progrès croissants de ce phénomène.

Qu'on ne dise pas que l'ouvrier ou le paysan échappe à toutes ces combinaisons : lui aussi, presque toujours du moins, fait partie d'une société de secours mutuels, d'une association industrielle ou agricole, d'un syndicat quelconque, outre que, s'il a quelque avoir, ce qui est général en cette riche terre de France, il appartient encore à une demi-douzaine de sociétés commerciales et financières.

Tous les besoins collectifs ne sont donc pas nécessairement du domaine de l'État. Que les philosophes daignent ne plus nous parler de cette abstraction, l'individu isolé; qu'ils ne nous demandent pas, ainsi qu'ils le font parfois avec une émouvante naïveté, comment on aurait des banques, des caisses d'épargne, des hôpitaux, des monts de piété, etc., si l'État ne daignait pas user de son pouvoir coercitif pour créer ces institutions.

3. Tous les besoins collectifs ne sont pas nécessairement du ressort de l'État. — Erreur qui consiste à croire que, en dehors de l'État, on ne peut rien créer qui ne soit inspiré par l'intérêt personnel.

Nous nous trouvons ici en présence d'une troisième erreur. Aucun homme raisonnable

ne peut nier qu'entre l'individu et l'État il n'existe, il ne se constitue à chaque instant un nombre indéfini et croissant d'associations intermédiaires, beaucoup tellement vivaces, tellement durables et tellement vastes, que l'État finit par en être jaloux et par en prendre peur. Ceux qui le représentent formulent alors cette sentence qu'il ne doit pas y avoir d'État dans l'État, sentence absurde : car ce qui caractérise l'État, c'est le pouvoir coercitif; ce qui caractérise les associations spontanées, c'est le simple pouvoir persuasif; à moins donc que l'État ne commette la faute de déléguer à certaines associations une partie de son pouvoir coercitif, on n'est jamais exposé à ce qu'il y ait un État dans l'État.

L'erreur que nous visons en ce moment consiste à croire que, en dehors de l'État, on ne peut rien créer qui ne soit inspiré par l'intérêt personnel sous la forme de l'intérêt pécuniaire. Les économistes et le plus grand d'entre eux, Adam Smith, se sont rendus coupables de cette méprise : « La troisième fonction de l'État, dit Smith, consiste à ériger et à entretenir certains établissements utiles au public, qu'il n'est jamais dans l'intérêt d'un individu ou d'un petit nombre de créer ou d'entretenir pour leur compte, par la raison que les dépenses qu'occasionnent ces établissement surpasseraient les avantages que pourraient en retirer les particuliers qui en feraient les frais. »

Cette proposition d'Adam Smith est exagérée; la conception qu'il se fait des motifs auxquels obéit l'individu est incomplète. Les économistes se la sont appropriée en général, et leur bon renom en a souffert. Ils ont mutilé l'homme.

Il est faux que la personne humaine soit uniquement conduite par l'intérêt personnel, ou du moins par la forme la plus grossière de cet intérêt, l'intérêt pécuniaire. Certes, ayant à lutter contre tant d'obstacles à sa conservation et à son bien-être, l'homme obéit ordinairement à un mobile qui est le principal, le plus habituel, le plus constant, le plus intense : l'intérêt personnel, qui, dans nos sociétés reposant sur l'échange des produits, prend la forme de l'intérêt pécuniaire.

Mais, au fur et à mesure surtout que la civilisation se développe et que la richesse s'accroît, l'intérêt pécuniaire n'absorbe plus l'homme tout entier, ou du moins n'absorbe pas entièrement tous les hommes. D'autres mobiles coexistent avec lui, se développent peut-être avec le temps plus que lui : les convictions religieuses, l'espoir en une autre vie, le ferme propos de la mériter par de bonnes actions, ou simplement la sympathie, le plaisir de s'ennoblir aux yeux de ses concitoyens ou à ses propres yeux, le goût de se distinguer, de faire parler de soi, la recherche de certains honneurs, électifs ou autres, une sorte de luxe se portant sur la moralisation, l'éducation, le soulagement d'autrui, j'allais presque dire un genre raffiné de *sport* qui se répand en création d'établissements d'utilité générale; il y a là toute une variété de sentiments, très nuancés dans leur degré de désintéressement, mais concourant tous au même but : faire profiter la société d'une partie du superflu des individus. C'est donc un des grands torts de beaucoup d'économistes de réduire le mobile de l'action individuelle à l'intérêt pécuniaire.

Les individus, soit par leur action isolée, soit surtout par leur contribution à des sociétés libres, ont dans tous les temps créé une foule d'établissements qui n'avaient pas pour objet de donner un revenu : ils le font, aujourd'hui encore, peut-être plus que jamais. Toutes les fondations religieuses ont eu cette origine; ce n'est pas au christianisme qu'en échoit le monopole, quoique cette religion, plus que toute autre, enseigne l'amour du prochain. Allez dans les pays musulmans : voyez quelle énormité de biens, sous la dénomination de *wakoufs* ou de *wakfs* en Turquie et en Égypte, sous celle de *habbous* en Tunisie, ont été destinés par les particuliers à la satisfaction, soit des besoins moraux de l'humanité, soit des besoins physiques de ceux qui souffrent. A Tunis, par exemple, ces *habbous* abondent. Ils possèdent une part considérable de la régence. Quelques-uns ont une charmante légende : on me montre un puits au milieu d'une solitude, et l'on me dit : Une princesse arabe passa jadis par là, elle y souffrit de la soif; rentrée chez elle, elle donne des fonds pour que ceux qui viendraient à passer dans le même endroit n'éprouvent pas le même tourment.

Croit-on que dans nos sociétés industrielles, où la foi s'est peut-être émoussée, ces habitudes de largesse aient disparu, que ces sentiments altruistes, comme dit Spencer, n'existent plus? Il faudrait, pour le croire, avoir les yeux fermés. M. d'Haussonville et M. Maxime Du Camp nous ont raconté toutes les œuvres si diverses qu'a fondées *Paris bienfaisant*.

Ce n'est pas seulement par les institutions charitables que se manifeste la puissance de ce mobile d'action individuelle. Plus la richesse s'accroît, plus les grandes fortunes se forment, plus il s'en échappe des parcelles qui, réunies, deviennent des trésors, pour fonder des établissements désintéressés. Les

millionnaires américains donnent des millions de dollars pour des universités; d'autres consacrent 10, 15, 20 millions de francs ou davantage à construire des maisons où les ouvriers aient un *home* confortable.

Ici, tel philanthrope crée un musée; telle veuve, en l'honneur de son mari, entreprend à Paris, à Gênes, ailleurs encore, un ensemble de travaux qui atteint ou dépasse 30 millions de francs. Tel manufacturier, enclin à l'utopie, consacre une grande fortune à fonder et à doter ce qu'il appelle un « palais social » ou « le familistère ». Des écoles spéciales surgissent, que l'État, toujours lent et inhabile à se faire une volonté, n'osait pas instituer; des oboles particulières seules les défrayent. Nos grands établissements scientifiques manquent d'instruments perfectionnés : tel grand financier les leur fournit; le même crée un observatoire.

Voilà quelques exemples; mais derrière ces dons, aristocratiques par leur importance, que de dons plébéiens, et comme toutes ces menues monnaies, émanant librement de tout le monde, dépassent les donations les plus considérables!

Nous avons détruit, croyons-nous, trois erreurs sur l'État et l'individu : il est faux que l'État soit au corps social ce que le cerveau est au corps humain; il est faux que l'individu et l'État se trouvent seuls en présence, la société créant par une fécondité merveilleuse un nombre incommensurable d'associations libres et intermédiaires ; il est faux que l'individu obéisse à un seul mobile d'action, l'intérêt pécuniaire; l'homme privé suit aussi une autre tendance qui le pousse à s'occuper, en dehors de tout intérêt matériel, des besoins collectifs ou des souffrances d'autrui. La destruction de ces trois erreurs si répandues va nous aider à démêler ce qu'est l'État et ce que doit être son rôle.

DÉFINITION DE L'ÉTAT — LA GENÈSE DE SES FONCTIONS.

4. Les humbles commencements de l'État. — Les deux fonctions primitives : organe directeur de la tribu contre l'étranger, organe d'un droit coutumier élémentaire. — Troisième fonction, postérieure : contribution au développement social.

Qu'est-ce que l'État? Question assez embarrassante à résoudre. M. Renan fit, il y a quelques années une conférence très élégante, un peu ondoyante, sur ce thème délicat : Qu'est-ce qu'une nation? La nature et l'essence de l'État ne sont pas moins difficiles à définir.

Il ne faut pas chercher la réponse dans une conception purement philosophique. L'examen seul des faits historiques, de l'évolution humaine, l'étude attentive chez les divers peuples de la façon dont vit, se meut et progresse la société, peuvent permettre de discerner avec quelque netteté l'État concret, très divers, d'ailleurs, suivant les pays et suivant les temps.

Comme pour toutes les choses humaines, les commencements de l'État sont bien humbles. Dans le passé le plus reculé, l'État, c'est l'organe directeur de la tribu se défendant contre l'étranger ou traitant avec lui; c'est aussi l'organe d'un certain droit élémentaire, d'un ensemble de règles simples, traditionnelles, coutumières, pour le maintien des rapports sociaux.

Le service de défense à l'extérieur, celui de la justice au dedans, voilà les deux fonctions absolument essentielles, irréductibles, de l'État.

Ces deux services sont les seuls sans lesquels on ne peut concevoir l'État comme existant. Chacun d'eux, le second surtout, celui de la justice, le *Rechtszweck* des Allemands, est, d'ailleurs, susceptible de singulières extensions, d'un détail chaque jour accru, de tâches qui finissent par devenir énormes.

Au fur et à mesure que la société s'émancipe, se complique et s'agrandit, qu'elle quitte la sauvagerie pour la barbarie, puis celle-ci pour la civilisation, une autre mission finit par échoir à l'État, c'est de contribuer, suivant sa nature et ses forces, sans empiéter aucunement sur les autres forces ni en gêner l'action, au perfectionnement de la vie nationale, à ce développement de richesse ou de bien-être, de moralité ou d'intellectualité que les modernes appellent le progrès. C'est ici qu'on court le risque d'étranges exagérations.

Nous parlons d'une contribution, d'un concours, d'une aide, nullement d'une direction, d'une impulsion, d'une absorption. L'État qui joue un rôle principal, quand il s'agit de la défense de la société contre l'étranger ou du maintien de la paix entre les citoyens, ne joue plus qu'un rôle accessoire lorsqu'il s'agit de l'amélioration des conditions sociales. Mais, si accessoire qu'il soit, ce rôle reste important, et très peu de gouvernements savent convenablement s'en acquitter.

5. L'organisme de l'État est essentiellement coercitif. — La double contrainte des lois et des impôts; pouvoir législatif ou réglementaire et pouvoir fiscal.

L'État concret, tel que nous le voyons fonctionner dans tous les pays, est un organisme qui se manifeste par deux caractères essentiels, qu'il possède toujours et qu'il est seul à

posséder : le pouvoir d'imposer par voie de contrainte à tous les habitants d'un territoire l'observation d'injonctions connues sous le nom de lois ou de règlements administratifs; le pouvoir, en outre, de lever, également par voie de contrainte, sur les habitants du territoire, des sommes dont il a la libre disposition.

L'organisme de l'État est donc essentiellement coercitif : la contrainte se manifeste sous deux formes, les lois et les impôts. Le pouvoir législatif ou réglementaire et le pouvoir fiscal, l'un et l'autre accompagnés de contrainte, soit effective, soit éventuelle, c'est là ce qui distingue l'État.

Que l'organisme qui possède ces pouvoirs soit central ou qu'il soit local, c'est toujours l'État. Les autorités provinciales, les autorités municipales, détenant, par délégation ou par transmission lointaine, le pouvoir réglementaire et le pouvoir fiscal, sont tout aussi bien l'État que l'organisme central.

L'État se manifeste, chez la généralité des peuples civilisés, sous la forme d'une trinité : les autorités nationales, les autorités provinciales et les autorités municipales. Aussi, en étudiant le rôle et la mission de l'État, doit-on tout aussi bien parler des provinces et des municipalités que du gouvernement national. Les abus aujourd'hui sont peut-être encore plus criants de la part de la manifestation la plus humble de l'État, la commune, que de la part de la manifestation supérieure, le gouvernement.

6 Genèse des fonctions de l'État. — La plasticité sociale fait naître spontanément les organes qui sont indispensables à la société.

Quelle est la légitime et l'utile sphère d'action des pouvoirs publics de toute nature, c'est-à-dire de ceux qui ont la contrainte à leur service? Si l'on ne peut répondre à cette question par une formule absolument générale et simple, il est possible, en étudiant les divers services sociaux dans leur développement historique et dans leur situation présente, d'indiquer quelques-unes des limites que l'État, sous ses trois formes, doit respecter.

Les auteurs s'épuisent à indiquer *a priori* les fonctions essentielles et les fonctions facultatives de l'État. La plupart de ces classifications sont arbitraires.

Il est impossible d'arriver théoriquement à une démarcation fixe entre la sphère de l'État et celle des sociétés libres ou des individus. Les deux sphères se pénètrent souvent l'une l'autre, et elles se déplacent.

L'histoire et l'expérience prouvent que, à travers les âges, des fonctions qui sont aujourd'hui considérées comme faisant partie de l'essence même de l'État lui sont tardivement échues, que, tout au moins, elles ont été remplies partiellement pendant longtemps par des particuliers et les associations qu'ils formaient. La société est un être plastique, qui jouit d'une merveilleuse facilité à s'adapter au milieu, à créer les organes qui sont indispensables à sa conservation ou à son progrès. On ne peut considérer comme fausse la doctrine d'Herbert Spencer, que toute institution convenable pour l'accomplissement des fonctions sociales collectives éclôt spontanément. Cette pensée semble vraie dans une très large mesure, quand la société est abandonnée à sa plasticité naturelle et qu'elle n'est pas écrasée par la force autoritaire, par l'appareil de contrainte qu'on nomme l'État.

Quoi de plus naturel que d'identifier le service de sécurité avec la notion de l'État? L'expérience prouve, cependant, que des sociétés ont pu vivre, même se développer et grandir, imparfaitement et lentement, il est vrai, sans que l'État se souciât beaucoup de la sécurité ou qu'il eût des moyens de la procurer au pays. L'insécurité est, sans doute, un mal terrible, le plus décourageant pour l'homme : avec l'insécurité, il n'existe plus aucun rapport certain, parfois aucun rapport probable, entre les efforts ou les sacrifices des hommes et la fin pour laquelle ils consentent à ces sacrifices et font ces efforts. On ne sait plus si au semeur appartiendra la moisson. Non seulement le travail et l'économie cessent d'être des moyens sûrs d'acquérir, mais la violence en devient un plus sûr.

La plasticité de la société, dans les temps anciens ou dans les temps troublés, résistait à ce mal. On se mettait sous la protection d'un brigand, plus loyal que d'autres; on faisait avec lui un abonnement. De là vient le grand rôle que jouèrent les brigands dans les temps anciens et chez les peuples primitifs : certains d'entre eux étaient regardés, non plus comme des dévastateurs, mais comme des protecteurs. Les grands hommes de l'antiquité grecque et de presque toutes les antiquités sont souvent des brigands réguliers, corrects, fidèles à leur parole. Au moyen âge, on retrouve fréquemment une situation analogue. Les petits propriétaires d'alleux cherchent un appui en se plaçant sous le patronage de seigneurs plus puissants et deviennent soit leur vassaux, soit même leurs serfs, par choix.

Au commencement des temps modernes, ces sortes d'organisations libres et spontanées, en dehors de l'État, pour procurer aux hommes une sécurité relative, n'ont pas entièrement disparu. En Espagne, l'associa-

tion célèbre, la sainte Hermandad, qui finit par être odieuse et ridicule, mais qui, dans les premiers temps de son existence, rendit des services précieux; en Flandre, en Italie, les sociétés de métiers ou autres, avaient souvent le même objet : procurer de la sécurité, soit à leurs membres, soit au public.

Ces combinaisons des âges primitifs ou troublés laissent encore certaines traces : en Angleterre et aux États-Unis, les constables spéciaux, dans le Far-West américain surtout, les lyncheurs, sont les héritiers intermittents de toutes ces associations libres faites en vue de la sécurité.

Ainsi, même ce premier besoin, tout à fait élémentaire, qui nous paraît aujourd'hui ne pouvoir être satisfait que par l'interventien directe et ininterrompue de l'État, a pu l'être autrefois par des procédés moins commodes, dans une mesure moins complète, par l'action des particuliers ou des sociétés libres.

L'insécurité est pour une société une cause de lenteur dans son développement; elle ne la fait pas nécessairement rétrograder. L'oppression seule amène inévitablement le recul. Si les pachas turcs et le personnel qu'ils commandent se contentaient de protéger médiocrement les vies et les biens, si, du moins, ils n'étaient pas assujettis à des changements fréquents et qu'ils pussent mettre quelque régularité dans leurs exactions, la Turquie ne dépérirait pas. Le dépérissement est dû à l'action, non seulement brutale, mais épuisante, d'oppresseurs instables. La simple insécurité aurait des effets moins graves.

Il ne faut certes pas en conclure que, dans les sociétés modernes, le premier devoir de l'État ne doive pas être de garantir la sécurité; mais il est utile d'indiquer, que dans le cours de l'histoire, la plasticité de la société a pu, pour la satisfaction relative de ce besoin primordial, suppléer l'inertie de l'État par des organisations spéciales qu'elle créait spontanément. Il est bon aussi d'ajouter que, même dans le temps présent, pour un très grand nombre de transactions, un léger degré d'insécurité vaut encore mieux qu'un excès de réglementation. Ce qui a investi définitivement l'Etat, d'une manière constamment exclusive, de ce service de la sécurité, c'est le principe de la division du travail.

7. C'est le principe de la division du travail qui a investi définitivement l'État de diverses fonctions jusque-là remplies par les groupements spontanés et libres. La plupart des lois n'ont été à l'origine que des consécrations de coutumes nées instinctivement.

L'économie politique a singulièrement éclairé toute l'histoire humaine et même l'histoire naturelle, quand elle a donné tant de relief, sous la plume d'Adam Smith, au principe de la *division du travail* (Voy. ce mot). C'est ce grand principe économique qui a constitué successivement la plupart des fonctions de l'État.

Une foule de tâches, que la société souple et libre ne serait pas incapable de remplir par elle-même, qu'elle a même remplies pendant des siècles, sont échues graduellement à l'État, parce qu'il peut s'en acquitter mieux, plus économiquement, plus complètement, avec moins de frais et d'efforts.

Ainsi telle ou telle fonction spéciale et définitive s'est constituée avec netteté, s'est détachée de la société pour échoir à l'Etat, quand les conditions modifiées de celle-la et de celui-ci ont fait qu'il devenait plus expédient que telle ou telle tâche fût exercée par une force générale coercitive que par des forces particulières et intermittentes. Ceux qui, sur les confins du Far-West, lynchent les criminels, n'ont ni le temps ni les conditions d'esprit nécessaires pour s'acquitter toujours convenablement de leur tâche; des juges permanents valent mieux. De même pour les constables spéciaux, pour les pompiers volontaires, pour ces balayeurs spontanés que l'on voit encore à Londres; des escouades moins nombreuses, mais permanentes, de gens professionnels, remplissent mieux ces offices.

C'est donc le principe de la division du travail qui, inconsciemment appliqué, a fait passer à l'État certaines fonctions que la société exerçait instinctivement et que l'État organise avec réflexion.

Cette sorte de départ qui se fait graduellement entre les attributions de l'État et celles de la société libre a pour objet de laisser aux individus plus de temps pour leurs tâches privées, tout en organisant mieux certains services. Aussi doit-on considérer comme des esprits rétrogrades ceux qui nous proposent de revenir au jury civil, aux tribunaux d'arbitres; à moins, toutefois, qu'on ne veuille voir dans ces tendances une réaction salutaire contre les abus que l'État a introduits dans l'accomplissement des tâches dont il s'est chargé; la plasticité de la société réagirait alors contre ces fautes de l'Etat en abandonnant les organes qu'il a institués pour retourner à d'autres qu'elle crée spontanément.

On pourrait pousser très loin cet aperçu historique de la genèse des fonctions de l'État. Ainsi, le pouvoir législatif que l'État s'est attribué en certaines matières, comme les questions commerciales, ne lui a pas toujours été dévolu : il ne lui est échu

que tard et par morceaux ; il a été d'abord exercé par les individus et les sociétés libres; la fécondité inventive du commerce avait découvert certains procédés ingénieux. la lettre de change, le billet à ordre, bien d'autres encore, les marchés à termes sous toutes leurs formes, les combinaisons à primes, etc.; la coutume avait réglé l'emploi de tous ces moyens; les usages commerciaux eurent ainsi une origine spontanée et successive; l'Etat finit par y mettre la main, s'en emparer, les généraliser, les perfectionner parfois, souvent aussi les déformer.

Il faut donc condamner la superficialité de ces philosophes qui, habitant les nues et apercevant confusément sur cette terre l'État en possession de certains instruments, s'imaginent que c'est lui les a créés, et jettent des cris de Jérémie quand on leur parle de la fécondité d'invention des associations privées.

Non seulement le droit commercial a cette origine spontanée, mais encore les agents généraux et protecteurs du commerce, les consuls, étaient d'abord les syndics de certaines communautés de négociants; ils devinrent plus tard des fonctionnaires publics; la juridiction commerciale a passé par les mêmes vicissitudes.

Dans presque tous les ordres de l'activité humaine, on aperçoit des groupements libres d'individus se chargeant à l'origine d'organiser divers services d'intérêt général, que l'État ensuite, au bout de bien des siècles parfois, régularise.

Ainsi, pour la viabilité : dans un intérêt militaire, les États, soit anciens, soit modernes, ont exécuté, avant le XVIIIe siècle, quelques rares chaussées. Ils s'acquittaient par là non pas d'une fonction économique, mais d'une fonction stratégique. Les associations privées faisaient le reste : les bacs, les ponts créés par ces confréries spéciales, qui, dans le Midi notamment, étaient appelées *pontifices*, les routes à péage en Angleterre et dans bien d'autres contrées, les ponts à péage aussi, instruments primitifs si l'on veut, mais qui ont de longtemps précédé les travaux publics accomplis au moyen d'impôts, les ports mêmes et les docks, œuvres de compagnies, fondés et entretenus suivant le principe rigoureusement commercial, toutes ces créations spontanément écloses ont laissé encore aujourd'hui, surtout dans la Grande-Bretagne et, par un singulier contraste, dans quelques pays primitifs, des traces intéressantes. La seule route qui existe en Syrie, celle de Beyrouth à Damas, est l'œuvre et la propriété, suffisamment rémunératrice, d'une compagnie privée, d'une société française.

Des entreprises qui, par leur caractère encore plus éminemment désintéressé, semblent répugner à l'initiative privée, ont cependant, bien des fois, été accomplies par elle avec un éclatant succès. Stuart Mill classait encore parmi les œuvres qui revenaient de droit et de fait à l'État les explorations scientifiques. Pourrait-il se prononcer ainsi aujourd'hui? Même il y a trente ans, il eût dû se montrer plus circonspect. Il oubliait que le doyen et le plus remarquable peut-être des voyageurs de l'Europe moderne, Marco Polo, était un fils et neveu de négociants, qui accompagna son père et son oncle dans un voyage de commerce à la cour du grand khan des Mogols, et de là se répandit dans toute l'Asie. Il ignorait surtout notre incomparable Caillié, qui, sans aucunes ressources et aucun appui, traversa, au début de ce siècle, le coin redoutable de l'Afrique nord-occidentale, du Sénégal au Maroc, en passant par Tombouctou, tournée hasardeuse qui ne fut refaite qu'un demi-siècle après par un jeune voyageur allemand.

Stuart Mill encore ne pouvait pressentir que la première traversée d'outre en outre de l'Afrique, de la mer des Indes à l'Atlantique, serait accomplie par un aventurier libre, Stanley, que subventionnèrent ces forces nouvelles, deux grands journaux, l'un américain, l'autre anglais.

Ainsi, parmi les attributions que certains théoriciens étourdis revendiquent pour l'État comme un monopole, il en est beaucoup qui ont pu et qui peuvent encore être exercées de la façon la plus heureuse par les groupements libres, soit des hommes riches, soit des hommes instruits, soit des hommes dévoués, soit des hommes curieux, soit de ceux qui mettent en commun une parcelle de richesse, de dévouement, d'instruction et de curiosité. Bien loin que l'État soit à l'origine de toutes les grandes œuvres d'utilité générale, on constate au contraire, historiquement, que les associations libres ont constamment prêté leur outillage à l'État pour les services les plus incontestablement dévolus à ce dernier.

L'État pendant longtemps, beaucoup d'États même aujourd'hui, dans une certaine mesure encore l'État français, n'ont pas su ou ne savent pas faire rentrer leurs impôts. De là ces compagnies privées, ces fermes qui se chargeaient de recouvrer les contributions sous l'empire romain, dans la vieille France, sous nos yeux encore pour certaines taxes en Espagne, en Roumanie, en Turquie, hier en Italie et en Espagne, que dis-je? dans beaucoup de communes françaises, qui trouvent plus économique d'affermer leurs droits d'octrois que de les percevoir elles-mêmes. On

peut citer encore les grandes compagnies de colonisation, comme un exemple qui prouve que des associations particulières peuvent s'acquitter, d'une manière parfois très satisfaisante, d'une grande partie des attributions que revendique en général l'État. Sans remonter aux grandes compagnies anglaises et hollandaises des Indes orientales, on peut citer aujourd'hui les Compagnies anglaises du Niger, de Bornéo, de la côte occidentale et de la côte méridionale d'Afrique, ainsi que les Compagnies allemandes similaires. Ces sociétés de marchands ou de capitalistes remplissent des tâches très diverses, très étendues qui, dans la plupart des pays, sont considérées comme ne pouvant être convenablement accomplies que par l'État. Ces grandes Compagnies deviennent l'État et lui fraient la vie.

8 L'État est absolument dépourvu de l'esprit d'invention. — Presque tous les progrès humains se rapportent à des « individualités sans mandat ». — L'État est un organe critique, un organe de coordination, de généralisation, de vulgarisation. — L'État n'est pas la plus haute personnalité. — L'État est surtout un organe de conservation.

L'exposé historique auquel nous nous sommes livré laisse sans doute subsister une grande difficulté. Puisque la plupart des attributions, aujourd'hui considérées comme essentielles à l'État, ne lui ont pas appartenu primitivement, qu'elles sont restées longtemps dans la main de particuliers ou d'associations libres, qu'elles ne sont échues à l'État que graduellement par la lente application du principe de la division du travail, la grande collectivité, armée du pouvoir de contrainte, étant plus capable de les généraliser que les petites collectivités spontanées et variables qui ne possèdent guère que le pouvoir de persuasion, comment fixer, soit dans le présent, soit dans l'avenir, la limite des attributions de l'État? Ce même exposé historique, cependant, va nous y aider en nous faisant mieux connaître les caractères généraux de l'État.

La première observation dont il est impossible de n'être pas pénétré, c'est que l'État est absolument dépourvu de l'esprit d'invention.

L'État est une collectivité rigide, qui ne peut agir qu'au moyen d'un appareil compliqué, composé de rouages nombreux, subordonnés les uns aux autres; l'État est une hiérarchie, soit aristocratique, soit bureaucratique, soit élective, où la pensée spontanée est assujettie, par la nature des choses, à un nombre prodigieux de contrôles. Une pareille machine ne peut rien inventer.

L'État, en effet, n'a rien inventé et n'invente rien. Tous les progrès humains ou presque tous se rapportent à des noms propres, à ces hommes hors cadre que le principal ministre du second empire appelait « des individualités sans mandat ».

C'est par « les individualités sans mandat » que le monde avance et se développe : ce sont ces sortes de prophètes ou d'inspirés qui représentent le ferment de la masse humaine, naturellement inerte.

Toute collectivité hiérarchisée est, d'ailleurs, incapable d'invention. Toute la section de musique de l'Académie des beaux-arts ne pourra produire une sonate acceptable ; toute celle de peinture, un tableau de mérite; un seul homme, Littré, a fait un dictionnaire de premier ordre bien avant les quarante de l'Académie française.

Qu'on ne dise pas que l'art et la science sont des œuvres personnelles et que les progrès sociaux sont des œuvres communes; rien n'est plus inexact. Les procédés sociaux nouveaux demandent une spontanéité d'esprit et de cœur qui ne se rencontre que chez quelques hommes privilégiés. Ces hommes privilégiés sont doués du don de persuasion, non pas du don de persuader les sages, mais de celui de gagner les simples, les natures généreuses, parfois timides, disséminées dans la foule. Un homme d'initiative, parmi les 40 millions d'habitants d'un pays, trouvera toujours quelques audacieux qui croiront en lui, le suivront, feront fortune avec lui ou se ruineront avec lui. Il perdrait son temps à vouloir convaincre ces bureaux hiérarchisés qui sont les lourds et nécessaires organes de la pensée et de l'action de l'État.

Aussi, voyez combien stérile, au point de vue de l'invention, est cet être que certains étourdis représentent comme le cerveau de la société. L'État, tous les États, ont d'abord, et par-dessus tout, une vocation militaire : ils représentent avant tout la défense du pays. Ce sont donc les États, leurs fonctionnaires, qui devraient, semble-t-il, faire la généralité des inventions et des applications relatives à la guerre, à la marine, à la rapidité des communications. Il n'en est rien.

C'est à un moine, ce n'est pas à l'État, qu'on rapporte l'invention de la poudre à canon. Dans notre siècle, c'est un simple chimiste, appartenant au pays le plus pacifique de l'Europe, le Suédois Nobel, qui invente la dynamite. Michel Chevalier, en juillet 1870, attire l'attention du gouvernement impérial sur ce formidable explosif; pendant le second siège de Paris, M. Barbe, depuis ministre de l'agriculture, prie M. Thiers d'employer cette substance nouvelle; ces

deux gouvernements, si différents par les hommes et par les principes, ne prêtent aucune attention à ces propositions.

Il en va des découvertes de la marine comme de celles de la guerre ; le marquis de Jouffroy, en 1776, fait naviguer sur le Doubs le premier bateau à vapeur : il demande des encouragements au ministre Calonne, qui le repousse. Mauvais ministre, dira-t-on; mais, dans la série nombreuse des ministres de tout pays, il s'en trouve au moins autant de mauvais ou de médiocres que de bons. C'est à un grand homme du moins, à un vrai grand homme, Napoléon, que, un quart de siècle après, sadresse Fulton, et ce grand homme d'État considère ses essais comme des enfantillages. Si l'État dédaigne la vapeur et est lent à l'appliquer, ce n'est pas lui non plus qui invente ou qui applique le premier l'hélice. L'inventeur Sauvage passe d'une maison de dettes dans une maison de fous.

Pour les communications publiques, il en est de même. Trois petits chemins de fer fonctionnent en France, à la fin de la Restauration, créés par l'initiative privée sans subvention d'aucune sorte; l'État met ensuite une dizaine d'années à discuter sur le meilleur régime des voies ferrées et, par ses tergiversations, ses absurdes exigences, il retarde d'autant le développement du réseau ferré dans notre pays.

La drague à couloir de M. Lavalley avait creusé depuis dix ans le canal de Suez, qu'on commençait à peine à l'introduire dans les travaux de ports exécutés par l'État français. Ni les câbles sous-marins, ni les percements d'isthmes, ni aucune des principales œuvres qui changent la face du monde, ne sont dus à l'État ou aux États.

Les téléphones se répandent dans toutes les administrations privées avant que l'État s'en occupe. Ensuite, plusieurs États les veulent confisquer. De même pour la lumière électrique dont, par ses niaises exigences, le conseil municipal de Paris retarde de dix ans la propagation dans cette ville.

L'État moderne affecte une prédilection pour l'instruction : ce sont des particuliers qui créent l'École centrale des arts et manufactures; ce sont des industriels qui instituent les écoles de commerce de Mulhouse, de Lyon, du Havre.

L'État, dans un rare moment d'initiative, veut fonder une école d'administration; il n'y réussit pas. Un simple particulier crée l'école libre des sciences politiques et lui gagne en quelques années, dans les deux mondes, une éclatante renommée.

L'État se lasse des anciens procédés d'instruction qu'il avait empruntés à une société privée, celles des jésuites, et il se prend d'engouement pour l'œuvre d'une autre société privée, celle de l'école Monge; il veut aussitôt en généraliser les principes sur tout le territoire.

Ce n'est pas que nous voulions contester les services que l'État rend d'autre part, les perfectionnements de détail que plusieurs de ses ingénieurs ou de ses savants introduisent ou répandent. Certes, l'État a à son service des hommes distingués, des hommes éminents; la plupart, cependant, quand ils en ont l'occasion, préfèrent quitter l'administration officielle où l'avancement est lent, pédantesque, assujetti au népotisme ou au gérontisme, pour entrer dans les entreprises privées, qui placent immédiatement les hommes au rang que leur assignent leurs talents et leurs mérites.

Comment en serait-il autrement ? L'esprit, comme dit l'Écriture, souffle où il veut. La sagesse moderne a traduit cette grande pensée par cette autre formule : « Tout le monde a plus d'esprit que Voltaire. » Ce n'est pas dans les cadres réguliers, prudemment combinés, que s'enferme l'esprit d'invention; il choisit dans la foule ceux dont il veut faire une élite.

En disant que l'État manque essentiellement de la faculté d'invention et de l'aptitude à l'application prompte des découvertes, nous n'avons pas l'intention de le dénigrer, de l'offrir en pâture aux sarcasmes. Nous constatons simplement sa nature, qui a des mérites différents, opposés.

Au point de vue social aussi, l'État ne sait rien découvrir ; ni la lettre de change, ni le billet à ordre, ni le chèque, ni les opérations multipliées des banques, ni le *clearing house*, ni les assurances, ni les caisses d'épargne, ni ces divers modes ingénieux de salaire que l'on appelle participation aux bénéfices, ni les sociétés coopératives, ne sortent de la pensée ou de l'action de l'État : toutes ces conbinaisons ingénieuses surgissent du milieu social libre.

Qu'est donc l'État ? Ce n'est pas un organe créateur, loin de là. C'est un organe critique, un organe de généralisation, de coordination, de vulgarisation. C'est surtout un organe de conservation.

L'État est un copiste, un amplificateur; dans ses copies et ses adaptations des entreprises privées, il a bien des chances de commettre quelques erreurs ou de multiplier à l'infini celles qui se trouvaient dans l'original dont il s'éprend.

Il intervient après les découvertes, et il peut alors leur prêter un certain concours; mais il peut aussi les étouffer : dans l'inter-

vention de l'État, qui peut être parfois bienfaisante, il y a toujours à craindre cet élément capricieux, brutal, accapareur, ce *quia nominor leo*. Il possède, en effet, un double pouvoir, qui est une terrible force, la contrainte légale et la contrainte fiscale.

De ce que l'État est ainsi absolument destitué de la faculté d'invention, de ce qu'il possède seulement, dans des mesures très variables, l'esprit d'assimilation et de coordination, il résulte que l'État ne peut être le premier agent, la cause principale du progrès dans la société humaine; il ne saurait jouer le rôle que d'un auxiliaire, d'un agent de propagation, qui risque toutefois, par une présomption maladroite, de se transformer en un agent de perturbation.

Il descend ainsi du trône où on voulait l'élever.

Il en résulte encore que l'État n'est pas la plus haute personnalité, ainsi que le prétend M. de Stein; c'est la plus vaste personnalité, non la plus haute, puisque le plus merveilleux attribut de l'homme, l'invention, lui fait défaut.

Sans entrer dans le délai des tâches dont s'occupe la trinité de l'État — pouvoir central, pouvoir provincial, pouvoir communal, — il nous a semblé utile de réfuter ces erreurs et de poser ces principes. La mission de l'État en deviendra plus claire.

PAUL LEROY-BEAULIEU.

Bibliographie.

[illegible] Mon-tesquieu [illegible] de Rousseau [illegible] Guillaume de Humboldt [illegible] conçu dans un esprit libéral que la plupart des écrivains allemands récents ont abandonné; dans le sens tout à fait opposé [illegible] *korpers*; en Angleterre, l'opuscule bien connu d'Herbert Sp[illegible] de M. Laboulaye, dans le sens libéral, les ouvrages de M. [illegible] cessive de l'État; enfin, *l'État moderne et ses fonctions*, par [illegible]

ÉTAT (Intervention de l') en matière d'assurances.

SOMMAIRE

I. L'ASSURANCE OBLIGATOIRE PAR L'ÉTAT.

1. Origines.

Dès que les sociétés privées d'assurance eurent pris un certain développement, l'idée vint à des théoriciens de demander à l'État de se substituer à elles pour monopoliser l'assurance et la rendre obligatoire.

Certains voulaient qu'il se fît assureur contre l'incendie; d'autres lui demandaient de couvrir la propriété d'une protection plus complète, en la garantissant contre tous les risques (incendies, inondations, grêles, épizooties, émeutes, pillages) moyennant une contribution spéciale, un impôt-assurance.

On vit même éclore la thèse d'un impôt unique conçu comme une prime d'assurance, qui mettrait l'assuré contribuable à l'abri de tout aléa, y compris celui de la misère.

Ces théories furent émises en France dès le milieu du siècle. Elles se manifestèrent en 1848 par le dépôt de propositions faites dans plusieurs conseils généraux, tendant au monopole de l'État. Le gouvernement de 1848 paraissait favorable à cette idée puisqu'il fit annoncer le rachat prochain de toutes les compagnies d'assurance pour le compte de l'État. Mais rien de plus ne fut tenté pour sortir du domaine de l'utopie.

Depuis cette époque, on a, de plusieurs côtés, invoqué l'État comme assureur légal et nécessaire. Ce mouvement a pris son vrai caractère en Allemagne où il est le produit des trois courants de doctrine qui y sont établis.

Le socialisme révolutionnaire voudrait briser l'organisation sociale actuelle pour la jeter dans de nouveaux moules.

Le socialisme autoritaire prétend réformer cette organisation par une absorption progressive de la liberté et des droits de l'individu dans les pouvoirs de l'État.

Enfin, le socialisme chrétien cherche à faire passer dans la loi civile certaines prescriptions morales ou religieuses relatives à la pro-

tection des classes laborieuses, et à substituer ainsi un principe de justice à ce qui jusqu'alors n'avait paru être qu'un principe de charité.

Malgré leurs origines et leurs tendances très diverses, ces écoles s'accordent dans une réprobation commune de l'ordre économique qui s'est constitué au XIX[e] siècle, sous l'influence de la liberté des contrats, et cherchent à modifier, avec cet ordre économique, les rapports sociaux qui en résultent.

Ces influences ont amené le chancelier de l'empire allemand à esquisser, dès 1879, le plan d'une triple assurance obligatoire; puis l'empereur d'Allemagne a cherché, dans une conférence réunie à Berlin, en 1890, les moyens de faciliter une entente internationale dans la réglementation des conditions du travail.

Il est d'ailleurs permis de croire qu'un intérêt politique s'est rencontré à côté des questions de doctrine et que le gouvernement allemand a pensé qu'il se rendrait maître du socialisme en l'organisant lui-même.

En ce qui concerne les assurances obligatoires, et en dehors de toute école et de tout parti, il s'est trouvé que les projets du chancelier ont été acceptés avec faveur par les patrons de la grande industrie, soit que, subventionnant des caisses de secours au profit de leurs employés, ils souhaitassent que des charges analogues fussent imposées à leurs concurrents, soit qu'ils désirassent être soumis à un tarif certain en matière d'indemnités pour accidents plutôt que de rester exposés aux chances des condamnations judiciaires.

2. Théorie.

Le professeur Wagner, de Berlin, a donné une théorie complète de l'intervention absolue et nécessaire de l'Etat en matière d'assurance. « L'assurance, dit-il, est un de ces grands intérêts publics à l'égard desquels l'administration a le devoir d'intervenir pour en faire une institution de droit public, donnant lieu à l'organisation d'un service public, comme ceux de la Monnaie, des Postes et Télégraphes, des routes, etc. »

Ces services sont faits, soit par la régie directe de l'État, soit par des compagnies concessionnaires, sous le contrôle de l'Etat. M. Wagner se prononce nettement pour la première méthode.

Selon lui, l'État, pris comme l'intermédiaire des citoyens entre eux, est tout désigné pour monopoliser les assurances. Seul, il peut donner une sécurité absolue et conserver à l'institution son caractère philanthropique en protégeant le faible par une complète égalisation des risques.

Cette égalisation des risques conduit logiquement à l'égalisation des primes; pour la justifier, le théoricien de M. de Bismarck, considère les risques comme la résultante de faits historiques, ou de rapports économiques indépendants de l'action des individus.

Les hommes ou leurs biens courent des dangers différents par suite du développement de la nation ou des défectuosités de l'organisation sociale; il n'est pas juste que ces différences indépendantes de leur volonté se traduisent par une différence dans les dispenses de protection, c'est-à-dire dans le montant de la prime d'assurance que chacun doit payer.

L'État possédant déjà une administration qui s'étend sur tout le pays pourrait ajouter sans frais ce rouage au mécanisme actuel de l'impôt, en chargeant ce fonctionnaire des services de l'assurance. Enfin, l'État fait presque tous les frais des mesures préventives qui diminuent les risques, et ce sans profit pour les assurés dont les primes ne sont pas diminuées. Les actionnaires des compagnies en tirent seuls un bénéfice.

Tels sont les points principaux de la doctrine de M. Wagner, entrée dans la pratique par les lois d'assurance obligatoire votées par le Reichstag de 1883 à 1887, qu'on trouvera analysées plus loin.

Les socialistes français ont peu ajouté à cette théorie. Les divers projets d'assurances obligatoires, notamment ceux de M. Vacher (1879), de M. Nadaud (1880), de M. Waldeck-Rousseau (1882) et de M. Talandier (1882) reposent sur les mêmes principes et ont pour but : la répartition plus équitable des richesses et la suppression graduelle des inégalités sociales. Il faut signaler enfin le projet de loi déposé en 1890 par le gouvernement pour organiser en France l'assurance obligatoire par l'État.

L'Angleterre et les États-Unis ont montré peu d'enthousiasme pour la doctrine de l'assurance *obligatoire* par l'État. C'est à peine si l'on peut citer quelques propositions isolées, comme celles qui furent faites au conseil municipal de Manchester en 1872 et dans l'État de Massachussets en 1883. Elles trouvèrent peu d'écho. Par contre, les États soumis à l'influence de l'Allemagne, comme l'Autriche et la Suisse, sont entrés résolument dans la voie de l'assurance obligatoire.

3. Discussion.

Sans nier l'influence du passé historique des nations sur la condition des classes, pas plus que les effets du développement industriel sur la situation des ouvriers, il faut reconnaître que ces conditions historiques ou

économiques, contre lesquelles la volonté individuelle de chacun reste fatalement impuissante, ne sont pas les causes uniques des inégalités sociales. Celles-ci sont, en outre, le résultat de la sélection qui s'opère dans tous les milieux, y compris les milieux ouvriers, par suite de l'accomplissement ou du mépris des devoirs qu'imposent les lois économiques et morales et de la prédominance chez les individus de l'esprit de prévoyance ou de dissipation. Ce facteur très important de la condition économique et sociale des hommes suffit à lui seul pour détruire le principe d'un droit absolu de l'individu à une indemnisation sociale intégrale de ses souffrances.

Toutefois, encore que la classe ouvrière ne soit pas la seule où la misère recrute des victimes, il n'est que trop certain qu'elle y est plus exposée qu'aucune autre classe. Les accidents, les maladies, l'incapacité de travail résultant d'invalidité ou de vieillesse, enfin la mort prématurée du chef de famille, ont toujours été et restent aujourd'hui, pour les classes laborieuses, des causes presque fatales de pauvreté. Il est également avéré que certaines souffrances sont plus nombreuses et plus aiguës qui dans le passé ; les progrès des industries mécaniques ont multiplié les accidents, les agglomérations d'ouvriers dans des centres manufacturiers sont défavorables à leur bien-être physique et à leur conservation morale.

D'autre part, l'assurance est bien réellement l'organisation la plus scientifique de la prévoyance et le moyen le plus propre à mettre l'homme à l'abri des risques principaux qui le menacent dans sa personne ou dans ses biens.

Mais quelque certaines que soient ces souffrances, et quelque apte que soit le mécanisme de l'assurance à les atténuer, il ne s'ensuit pas que l'État doive contraindre les travailleurs à y recourir et encore bien moins qu'il doive se faire lui-même assureur.

A l'encontre de ces théories, nous opposons ce principe que l'intervention de l'État ne se justifie que lorsque les intérêts individuels, si complexes dans notre société démocratique, se trouvent insuffisamment garantis ou servis pas de libres institutions dues à l'initiative privée. Or, en matière d'assurances, nous ne saurions admettre, avec M. Wagner, que les associations libres ne puissent remplacer l'Etat même avec avantage.

La concurrence résultant du grand nombre de sociétés libres, leur puissante organisation, et le développement considérable de leurs opérations, démontrent qu'elles ont suffi à sauvegarder les intérêts de leurs assurés et mériter la confiance du pays.

On a objecté que jusqu'ici les conditions dans lesquelles les compagnies privées établissaient les contrats d'assurance n'étaient pas à la portée des ouvriers. Mais, outre que ces contrats, par la nécessité d'exiger des ouvriers des primes peu élevées et payées par versements hebdomadaires ou au plus mensuels, présentent des difficultés dont il n'est pas certain que l'État se tirerait mieux que les particuliers, les progrès accomplis depuis peu par des compagnies, comme la *Prudential* en Angleterre, et par d'autres qui commencent en France à l'imiter, enlèvent presque toute valeur à cette objection.

L'État serait-il le seul à pouvoir offrir une garantie réelle aux intérêts individuels et serait-il, bien l'agent le plus philanthropique, comme le dit M. Wagner? Nous ne le pensons pas.

L'égalisation des risques, loin d'être un avantage, est, selon nous, un des plus graves reproches que l'on puisse faire à la théorie de l'Etat assureur.

La classification des risques n'est-elle pas une règle fondamentale de l'*assurance?* (Voy. ce mot.)

Les risques varient à l'infini et doivent être l'objet pour chaque espèce d'une étude spéciale. L'assurance libre fait cette étude, apprécie le risque moyen suivant la situation et la qualité de l'individu ou de l'objet assuré. Cette base nécessaire de tout contrat disparaît dans l'hypothèse de l'État assureur.

Il est, en dehors de ces considérations, une objection fondamentale à opposer à la théorie de l'assurance obligatoire par l'État : c'est qu'elle conduit logiquement au socialisme communiste le plus pur.

Si l'on proclame que l'État est tenu de réparer certaines des calamités auxquelles l'homme est sujet, l'on ne voit pas pourquoi il ne serait pas tenu de les réparer toutes, et, par suite, d'indemniser tous les intérêts privés qui se trouvent chaque jour atteints. Sur quoi s'appuie-t-on pour limiter l'intervention de l'État aux maladies et aux accidents professionnels et pourquoi l'assurance ne s'étendrait-elle pas au cas de chômage qui conduit aussi l'ouvrier à la misère? Quelle raison opposer aux réclamations du propriétaire ruiné par un incendie, du cultivateur plongé dans la misère par une trombe de grêle, une nuit de gelée, une inondation, aux plaintes du vigneron que le phylloxéra oblige à s'expatrier ?

Si l'État doit une pension au vieillard ou à l'invalide, il est nécessaire que le chiffre de cette rente soit suffisant pour subvenir à tous les besoins de celui qui est secouru.

L'État devrait ainsi réparer tous les désastres, indemniser toutes les infortunes, supprimer toutes les misères. Il est des utopistes qui ne reculeraient pas devant cette conclusion, parce qu'ils ne voient pas qu'engager l'État dans cette voie ce serait favoriser la négligence et l'incurie, décourager le travail, la sobriété, l'économie, éteindre l'émulation, supprimer la prévoyance, détruire enfin la dignité intellectuelle et morale de l'homme en lui enlevant l'initiative et la responsabilité. Ce serait, en outre, aller directement contre le but poursuivi : au lieu de diminuer les chances de désastres, ce serait les multiplier.

Ces belles libertés qui opèrent, elles aussi, une sélection nécessaire entre l'homme prévoyant et celui qui ne songe pas au lendemain, entre le dissipateur et l'économe, disparaîtraient pour faire place à un impôt; et cet impôt serait illimité comme les charges auxquelles il devrait faire face.

Si des objections de principe nous passons aux difficultés d'application, l'infériorité de l'État est manifeste. Nous n'en voulons pour preuve que la concurrence victorieuse des compagnies libres sur les caisses organisées par l'État.

La nécessité pour les compagnies de satisfaire leur clientèle les amène à modérer leurs tarifs, à simplifier les formalités, a accorder des délais et, surtout, à régler promptement les sinistres.

Pourrions-nous espérer de l'administration les mêmes avantages ?

Où serait l'intérêt pour les fonctionnaires de contenter des clients obligés de venir chez eux?

Comment les règlements inflexibles de l'administration se plieraient-ils aux mille nécessités des diverses modalités de l'assurance?

Les compagnies, intéressées à la plus grande vigilance, ont peine à prévenir les fraudes et les sinistres volontaires. L'État serait-il plus heureux ?

Jusqu'ici l'expérience faite en Allemagne avec l'assurance obligatoire ne le démontre pas. Dans une seule caisse de mineurs (assurances contre les maladies), le nombre de jours de maladie monta dans un an (1884-1885) de 33,134 à 44,576 et le total des indemnités s'éleva de 27,863 à 51,807 marcs. En 1887, le nombre total des accidents donnant lieu à une indemnité était de 10,540; en 1887, il s'éleva à 17,142. Le montant des indemnités passa de 0,64 par ouvrier et par an en 1886, à 1,91 en 1887. La proportion a triplé d'une année à l'autre. Les résultats financiers de l'assurance obligatoire dépasseraient, en France, les prévisions les plus pessimistes.

Après avoir montré qu'il n'y a pas avantage à faire de l'État l'assureur universel des ouvriers, il faut envisager quelles seraient les conséquences de l'application de ce système.

L'État est garant des obligations dont il proclame la société débitrice vis-à-vis de l'individu. Cette garantie est immédiate si l'État se fait assureur direct; si la loi institue des corporations d'assurances, comme en Autriche et en Allemagne, la responsabilité de l'État pour être indirecte n'en est pas moins réelle; sa garantie deviendrait effective, lorsque, par suite d'une guerre ou d'une crise économique prolongée, les corporations établies seraient impuissantes à remplir leur mission.

Et comment limiter le nombre d'individus appelés à profiter de cette garantie? Il ne faut pas songer à restreindre l'assurance aux ouvriers de la grande industrie, les autres ont les mêmes droits et sont tout aussi intéressants. On est donc amené, ainsi qu'il est arrivé en Allemagne, à étendre la protection à toutes les catégories de travailleurs.

D'autre part, avec la conception d'une triple assurance, accidents-maladie-vieillesse, avec cette dernière surtout, on aboutit à la fois à des résultats très imparfaits et à des impossibilités financières. La loi allemande de 1885 ne prévoit qu'une retraite annuelle minime à partir de soixante-dix ans (sauf le cas d'invalidité), et après trente ans d'affiliation à la Caisse d'assurance. L'insuffisance de ces résultats est manifeste et l'on est bien loin d'atteindre le but proclamé d'assurer à l'ouvrier dans ses vieux jours ou dans la période de sa vie où il ne peut plus travailler un revenu suffisant. Cette organisation de l'assurance pour tous n'est en réalité qu'une réforme des impôts pour le paupérisme, une vaste organisation d'assistance étendue à 12 millions de sujets, sans distinction du genre de vie antérieure de chacun, de sa situation, de ses besoins. Il ne semble pas d'ailleurs qu'on ait suffisamment envisagé l'énormité du risque d'invalidité avant soixante-dix ans, ni les charges qu'entraînera ce système lorsqu'on en sera à la période de fonctionnement normal, ni l'accroissement probable de ces charges lorsque la baisse du taux de l'intérêt des capitaux viendra modifier les bases des calculs de prévision.

Enfin n'est-il pas à craindre que les subventions mises à la charge de l'État ou la responsabilité que cette organisation fait peser sur lui, n'arrivent à écraser le budget d'un poids tel que de larges impôts de consommation pourraient seuls y suffire? Les classes ouvrières en supporteraient la plus grande part.

Au même point de vue budgétaire, par le système de la capitalisation pratiqué en Au-

triche ou par la constitution d'un fonds de garantie, ne doit-on pas aboutir à l'absorption dans la dette flottante d'énormes capitaux improductifs?

Les conséquences économiques et sociales de l'assurance obligatoire par l'État seraient aussi graves :

1° Les capitaux accumulés en sommes considérables pour la constitution des réserves techniques ou des fonds de prévoyance seraient soustraits à la circulation industrielle; un véritable danger économique serait ainsi créé. L'industrie, privée d'une partie de ses disponibilités, subirait une certaine augmentation dans le prix de revient de ses produits, d'où un obstacle à la hausse des salaires.

2° Si la prime d'assurance est mise à la charge du patron, celui-ci est intéressé à ne pas employer les ouvriers de santé délicate; si c'est l'État qui doit la supporter, on verra s'affaiblir peu à peu les précautions prises dans l'industrie pour prévenir les accidents; sans parler de la simulation des maladies qui est un des écueils graves de l'assurance obligatoire.

3° Appliquée à la France, l'assurance obligatoire détruirait sans retour les institutions de toutes sortes que l'initiative des ouvriers et des patrons a, depuis une vingtaine d'années, imaginées pour améliorer le sort des travailleurs, œuvres de mutualité ou de secours qui ont pris, dans la grande industrie, un magnifique épanouissement en même temps qu'elles sont un lien puissant entre l'ouvrier et le patron.

4° Enfin rappelons que l'assurance obligatoire détruirait l'esprit de prévoyance chez l'ouvrier dont l'ardeur au travail ne dépasserait guère la limite des nécessités de sa consommation journalière. Déchargé de tout souci sur le sort de ses vieux parents ou de ses enfants, il s'en remettrait à la société du soin d'y pourvoir : de là résulterait nécessairement l'affaiblissement de l'esprit de famille et du sentiment des devoirs sacrés qui s'y rattachent.

4. Application [1].

A. ALLEMAGNE.

1° *Assurances contre les maladies des ouvriers* (15 juin 1883). — C'est en 1880-1881 que l'on agita en Allemagne la question de l'assistance universelle par l'État. On attribuait au prince de Bismarck le projet de transformer l'état social actuel par le moyen de l'assurance appliquée à toutes les éventualités de l'existence. L'émotion fut immense; de l'Allemagne elle gagna la France et l'Angleterre, et des hommes illustres de ces deux pays firent de ces projets prétendus l'objet de discours et de conférences encore présents à la mémoire de tous ceux qui se sont voués à l'étude des sciences sociales.

Les visées de l'empereur Guillaume et du prince de Bismarck étaient moins ambitieuses. Ce qu'ils voulaient effectivement, un passage abrégé du message adressé en 1881 au Reichstag par Guillaume Ier, va nous l'apprendre : « Je considère, dit-il, comme mon devoir impérial de recommander au Reichstag de prendre à cœur l'examen des lois en question. Nous jetterions sur le passé des regards d'autant plus satisfaits pour les résultats dont Dieu a si visiblement béni notre règne, si nous avions le bonheur d'emporter avec nous la conscience que nous laisserons, après nous, à la patrie, des garanties nouvelles et durables de paix intérieure; et *aux indigents une plus grande sécurité et une plus grande abondance dans les secours auxquels ils ont droit.* Il ne suffit pas de réprimer les excès de la démocratie socialiste révolutionnaire, il faut chercher à améliorer le sort des travailleurs. Il faut que l'État s'occupe, plus qu'il ne l'a fait jusqu'ici, des citoyens indigents. C'est une tâche de la politique conservatrice de faire pénétrer dans l'esprit des masses, lesquelles, en même temps qu'elles sont les plus nombreuses, sont aussi les moins éclairées, que l'État est une institution bienfaisante, que cette institution n'est pas uniquement créée pour la protection des classes aisées de la société, mais encore une institution utile aux besoins et à la satisfaction des intérêts des classes moins bien partagées. » On voit que si le gouvernement de l'empereur Guillaume Ier cherchait les moyens d'améliorer le sort des travailleurs, il ne négligeait pas, en empruntant ses propres armes au socialisme, de maintenir et d'étendre sa popularité parmi les masses. C'est de la philanthropie unie à beaucoup de politique.

Cependant, le prince de Bismarck ne trouva pas pour ses desseins des auxiliaires très complaisants dans le Reichstag. Il voulait instituer des caisses d'assurances obligatoires; mais il proposait que l'empire leur fît de larges subventions et contribuât ainsi, d'une manière visible, tangible, à l'amélioration du sort des travailleurs. Ce procédé ne fut pas accepté : le Reichstag refusa obsti-

[1] Dans cet article signé de MM. A. Le Roy et Michel [illegible], ce paragraphe 4 est exclusivement de la plume de M. Le Roy. Nous lui exprimons ici nos remerciements de ce qu'il a bien voulu, quoique ne partageant pas toutes nos idées sur le rôle de l'État en matière d'assurances, nous donner ce court exposé des lois (ou des projets de lois) allemandes, autrichiennes et suisses qu'il possède d'une façon si complète.

nément d'engager les finances de l'État. Le prince de Bismarck ne se découragea point. Persuadé que ce genre d'institutions était destiné à rendre de grands services aux travailleurs, il chercha une autre combinaison. Toutefois, il regrettait l'intervention financière de l'Etat. Aujourd'hui, en effet les assurances contre les maladies sont exclusivement à la charge des ouvriers et des patrons, et l'on n'a pas manqué de dire que l'État les secourt avec leur propre argent. C'est qu'en effet, aux yeux des travailleurs, les nouvelles institutions d'assurances obligatoires revêtent l'apparence d'un impôt nouveau, très habilement établi, mais enfin d'un impôt. Cela ne répondait plus exactement aux intentions de l'empereur Guillaume : dans le message que j'ai cité plus haut, il exprimait ouvertement le désir que la grande collectivité (*die Gesammtheit*) suivant le mot qu'il a employé, c'est à dire l'État, fît de larges sacrifices en faveur des classes laborieuses. Ce vœu de l'empereur, qui était aussi celui du prince de Bismarck, ne fut pas exaucé.

Toutefois à la différence des assurances contre les maladies qui *sont exclusivement à la charge de l'industrie*; les assurances contre les accidents, au contraire, engagent les finances de l'État. En 1889, le 22 juin (c'est presque son dernier triomphe), M. de Bismarck arracha péniblement au Reichstag, avec une majorité de vingt voix à peine, le vote d'une subvention annuelle en argent de 50 marcs (62 fr. 50), destinée à augmenter le chiffre de la pension acquise par les assurés, qui auraient un droit à une rente soit pour cause d'invalidité prématurée, soit pour cause de vieillesse.

Avant l'établissement des caisses d'assurance obligatoire contre les maladies créées en vertu de la loi du 15 juin 1883, il y avait déjà en Allemagne un grand nombre de sociétés de secours mutuels, qui devaient leur existence uniquement à l'initiative privée. On peut considérer les membres de ces caisses comme la fleur des travailleurs à la fois prévoyants et économes, et il semble que les nouvelles lois auraient dû les favoriser ; c'est tout le contraire qui est arrivé. Le nom de caisses libres, que portent les sociétés de secours mutuels ne plaît pas au gouvernement. Les membres de ces caisses sont vraiment des associés volontaires, doués d'énergie et de prudence; il ne faut pas se dissimuler que les caisses d'assurances obligatoires ne se composent que de gens ayant contracté des unions forcées. Ce ne sont pas même des mariages de raison; ce sont des agglomérations d'hommes ne se connaissant pas entr'eux, pour la plupart.

Voici la nomenclature des Sociétés de secours mutuels dites, en allemand, Caisses libres :

1° Les caisses de mineurs (*Knappschaftkassen*), établies conformément aux lois des Etats particuliers qui sont relatives à l'exploitation des mines;

2° Les caisses corporatives de malades (*Innüngskrankenkassen*), dont font partie les compagnons et apprentis membres des corporations réorganisées par la loi d'empire du 18 juillet 1881;

3° Les caisses formées par le libre concours des sociétaires, exclusivement administrées et alimentées par eux-mêmes, savoir :

a. Les caisses dites inscrites (*Eingeschriebenen*) établies en vertu de la loi du 7 avril 1876, et qui correspondent à nos sociétés approuvées;

b. Les caisses de secours, fondées en conformité des lois sur les associations et qu'on peut assimiler à nos caisses autorisées.

En 1887, le nombre des caisses corporatives était, pour tout l'empire, de 350, comprenant 41,700 membres; les caisses inscrites étaient au nombre de 1,838 comptant 727,133 membres, et les caisses que je nomme autorisées étaient au nombre de 466, ayant 143,374 sociétaires. Tous les membres de ces caisses sont affranchis de l'obligation de faire partie des nouvelles caisses d'assurance obligatoire. L'assurance obligatoire, *en dehors des membres des Caisses libres*, s'applique à toutes les personnes qui sont occupées, moyennant appointement ou salaire, dans les mines, salines, préparation de minerais, carrières, fabriques, hauts fourneaux, dans les chemins de fer, la navigation intérieure, dans les ateliers mécaniques et de construction, dans les métiers et professions à demeure fixe, dans les fabriques où existent des moteurs mécaniques, mis en mouvement par la vapeur, l'eau, le gaz, le vent, l'air chaud, etc., à moins que ces moteurs ne soient employés que passagèrement. Toutes ces personnes sont tenues de faire partie des caisses d'assurances énumérées ci-dessous, quand leurs gains annuels ne dépassent pas 2000 marcs (2,500 francs).

L'article 2 de la loi autorise les communes à soumettre à l'assurance contre les maladies toutes personnes de l'un et l'autre sexe, de toutes professions, ouvriers, compagnons, apprentis, commis, employés, qui ne gagnent pas 2000 marcs. Les villes ont immédiatement usé de cette faculté, et la plupart d'entre elles ont fondé des caisses d'assurance. Ouvriers et patrons fournissent des cotisations dont le chiffre varie; deux tiers sont à la charge de l'ouvrier, un tiers à

celle du patron. Au moyen de ces cotisations, les ouvriers reçoivent des soins en cas de maladie et les villes se trouvent ainsi exonérées d'une fraction notable des dépenses de l'assistance publique, que la loi en Allemagne met à la charge des communes.

Il n'y a donc que les membres des *sociétés de secours libres*, et les personnes occupées dans les fabriques des États ou des communes, moyennant un traitement fixe, et les fonctionnaires, qui ne soient pas astreints à l'assurance. Aussi, d'après des statistiques récentes, le nombre des personnes astreintes à l'assurance ne s'élèverait pas à moins de 12 millions, en y comprenant les ouvriers des exploitations agricoles et forestières, que la loi de 1886 astreint à l'assurance contre les maladies.

En créant les nouvelles caisses de maladies dont il va être parlé ci-dessous, la loi a laissé leur entière liberté aux caisses préexistantes; mais elle leur a imposé (lourde charge) l'obligation d'élever le minimum des secours qu'elles distribuaient autrefois à leurs membres au niveau des secours que les nouvelles caisses sont tenues, d'après les termes de la loi, de fournir à leurs sociétaires et, notamment, de pourvoir aux frais de maladie pendant treize semaines entières.

Les caisses nouvelles d'assurance contre les maladies sont :

1° Les caisses locales;

2° Les caisses de fabriques;

3° Les caisses de constructions;

4° Les caisses communales.

Les *Caisses locales* peuvent être établies par les communes, quand celles-ci comptent au moins cent personnes astreintes à l'assurance; elles doivent, *autant que possible*, comprendre les personnes exerçant la même profession. Même si les personnes astreintes à l'assurance ne sont pas au nombre de cent, les communes sont tenues d'établir une caisse locale, si les intéressés en font la demande, et s'ils sont toutefois en nombre suffisant pour assurer le bon fonctionnement de la caisse.

Voici le minimum des secours que doivent fournir les caisses locales :

1° Dès le commencement de la maladie, soins médicaux gratuits, médicaments, lunettes et tous autres moyens curatifs;

2° En cas d'incapacité de travail, à compter du troisième jour de la maladie et pour chaque jour de travail perdu, la moitié du salaire quotidien. Ce salaire, la loi, pour ses opérations, n'admet pas qu'il puisse dépasser le maximum de 4 marcs (5 francs), ni tomber au-dessous du salaire moyen d'un journalier; s'il dépasse 4 marcs, il y a lieu, comme il est dit plus loin, à une certaine réduction de l'excédent;

3° Une assistance semblable doit être donnée aux femmes en couche durant les trois semaines qui suivent leur délivrance;

4° En cas de mort, une somme pour frais funéraires de vingt fois le montant du salaire d'un journalier ordinaire de la localité.

Les caisses locales sont administrées par des membres de l'association dont deux tiers sont des ouvriers et un tiers des patrons.

Les caisses de *fabriques*, de *constructions*, sont créées pour un objet que leurs noms désignent suffisamment. Tout entrepreneur ou chef d'industrie qui occupe 50 ouvriers au moins est autorisé à fonder une caisse pour les malades; il peut y être forcé, si l'autorité communale ou les intéressés l'exigent.

Les secours distribués par ces caisses sont les mêmes que ceux accordés par les caisses locales.

Enfin, il reste à dire un mot des caisses *communales*, qui sont établies et gérées par les communes et à leurs frais pour toutes les personnes qui ne font pas partie des caisses ci-dessus désignées. Les secours consistent en soins de maladie, ou en une indemnité pour chaque jour de travail perdu. Cette indemnité, les caisses *communales* la calculent sur le salaire moyen quotidien d'un journalier. Les caisses *locales*, au contraire, la calculent, nous l'avons vu, sur le salaire réel gagné par l'ouvrier, sous cette réserve que si l'ouvrier gagne plus de 4 marcs l'excédent de son salaire n'entre en ligne de compte que pour un tiers.

Les cotisations à fournir par le sociétaire d'une caisse communale sont de 1 1/2 p. 100 du salaire moyen des journaliers de la localité; elles peuvent être portées à 2 p. 100. Dans ce cas, si les recettes ne couvrent pas les dépenses, c'est à la commune qu'il incombe de faire les avances nécessaires.

Les cotisations des autres caisses (caisses locales, caisses de fabriques, caisses de constructions) sont en général de 2 p. 100 et peuvent être élevées à 3 p. 100 du salaire, si les circonstances l'exigent.

Telles sont les dispositions principales des lois sur les caisses d'assurance obligatoire contre les maladies. Il est utile de dire que ces caisses sont tenues de soigner les malades pendant treize semaines (91 jours), même si la maladie est la conséquence d'un accident. *Ce n'est en effet qu'à compter de la quatorzième semaine* que les mutualités professionnelles auxquelles incombent les charges des assurances contre les accidents sont tenues d'intervenir pour secourir et indemniser les victimes d'ac-

cidents. Si le malade n'est pas assuré contre les accidents, et si son traitement dure plus de treize semaines, dans ce cas, c'est la commune qui est tenue de faire face aux dépenses de la maladie. On sait qu'en Allemagne, l'assistance publique est obligatoire pour les communes.

Le patron est tenu d'avancer de ses deniers à la caisse, dont l'ouvrier qu'il emploie fait partie, le montant de la prime due par celui-ci ; il est autorisé à la lui retenir sur son salaire au moment de chaque paye. Il doit contribuer pour un tiers, ainsi que cela a été déjà dit, dans le payement de la prime : si celle-ci est de 3 p. 100 du salaire, c'est donc 1 p. 100 qu'il doit fournir de ses propres deniers. Enfin, disons que les patrons font partie de droit du conseil d'administration des caisses, mais que leur nombre ne peut excéder un tiers du nombre de ses membres. Si un patron omettait de faire pour l'ouvrier le versement de la cotisation à laquelle ils sont tenus tous les deux, il encourrait une amende et, en cas de maladie de l'ouvrier, serait obligé d'en supporter les frais. On voit que ni l'ouvrier, ni le patron, ne peuvent se soustraire à l'assurance et qu'elle est *vraiment obligatoire*.

Une dernière observation. Les patrons contribuent, il est vrai, pour une part notable aux dépenses des *caisses d'assurances contre les maladies*, mais celles-ci, d'un autre côté, étant tenues de faire soigner à leurs frais pendant treize semaines les personnes blessées ou devenues malades par suite d'accidents, exonèrent les patrons d'une grande partie des charges des assurances contre les accidents.

Il est difficile, dès à présent, de préciser le chiffre de ces charges; disons seulement, comme indication, que, sur 3,725,313 assurés en 1886 (le chiffre total devrait être, rappelons-le, de 12 millions), il s'est produit 100,159 accidents, dont 86,619 ont occasionné une incapacité de travail ne dépassant pas treize semaines, et qui, par conséquent, sont venus grever le chiffre des dépenses des caisses d'assurances contre les maladies. Veut-on supposer que ces 89,619 blessés ont coûté aux caisses, en moyenne 20 francs par tête, y compris l'indemnité pour perte de salaire (*Krankengeld*) : les caisses dans cette hypothèse ont dépensé près de 1,800,000 francs. Les ouvriers participent donc dans une certaine mesure aux dépenses résultant des conséquences des accidents. Et cela semble absolument équitable, surtout quand on sait que sur dix accidents, huit au moins ont pour cause l'imprudence des ouvriers. Mais voyons comment les assurances contre les accidents sont organisées en Allemagne.

2° *Assurances contre les accidents des travaux industriels, agricoles et forestiers* (6 juin 1884, 28 mai 1885, 15 mai 1886). — En France, depuis quelques années, divers projets de loi relatifs aux accidents industriels qui surviennent pendant le travail ont été proposés aux deux Chambres du parlement. Aucun de ces projets n'a pu être mené à bonne fin ; mais il n'y a pas lieu de s'en étonner ; c'est une question dont la solution présente des difficultés énormes. Ce n'est qu'après de longues études, après bien des tâtonnements, que les Allemands sont parvenus, en 1884-1885, à mettre sur pied une loi intitulée : Loi d'assurance contre les accidents (*Unfallversicherungsgesetz*). Dans quelques années seulement, il sera possible de la juger, d'après les résultats.

Le nom seul de la loi indique par quels moyens on a résolu la question. Nous renvoyons les personnes qui voudraient connaitre les raisons qui ont guidé les législateurs allemands, à l'ouvrage : *l'Assistance publique en Allemagne* (Berger-Levraut, éditeur), qui contient des détails complets sur les précédents de la question en Allemagne. Il est bon cependant d'en dire ici quelques mots.

Dans la longue discussion qui précéda le vote de la loi, discussion dans laquelle le prince de Bismarck intervint plus d'une fois, il fut prouvé que, en dépit de la surveillance la plus active, de l'installation la mieux entendue, des précautions les plus minutieuses, toute industrie qui emploie des moteurs mécaniques, ou consiste dans des manipulations chimiques, a, par le fait même de son fonctionnement, des dangers d'accidents que nulle prévoyance humaine ne peut conjurer et qu'on a nommés pour cela le *risque professionnel*. Les articles 1382 et suivants du code civil français, qui établissent si nettement la responsabilité des employeurs, étaient encore en vigueur dans diverses contrées de l'Allemagne ; la dernière loi allemande de 1871, qui règle les cas de responsabilité en cas d'accidents, admet pour l'exploitation des chemins de fer, la présomption de faute en cas d'accidents, mais cette même loi ne reconnait pas de périls professionnels en ce qui concerne les fabriques, les mines, carrières, etc.

C'est donc, *sous l'empire de cette loi*, comme sous l'empire de l'article 1382, à la victime d'un accident qu'il incombe de prouver que le chef d'industrie en est la cause.

Le code civil français, comme cela a été dit plus haut, établit nettement la responsabilité des employeurs, mais frappe souvent des innocents, car il y a des cas nombreux d'accidents, où il est impossible de trouver

un négligent, à plus forte raison un coupable. Le Reichstag ne voulut pas établir une responsabilité semblable à celle qui est déterminée par la loi de juin 1871 pour les entreprises de chemins de fer. Il refusa également d'adopter la présomption de la responsabilité des patrons. Une pareille disposition n'aurait pas fait disparaître les procès entre ouvriers et patrons. Et ce que le Reichstag voulait, c'était que les victimes d'accidents fussent secourues équitablement sans être obligées de recourir aux longues formalités de la justice.

Le Reichstag écarta également l'idée de la responsabilité civile individuelle. Voici pourquoi. L'expérience a montré quelquefois, que la victime d'un accident, après avoir fait reconnaître son droit à une indemnité et obtenu une condamnation contre l'auteur de l'accident, s'était présentée devant une caisse vide et venait réclamer son dû à un industriel tombé en déconfiture! A une époque comme la nôtre surtout, où l'instabilité des fortunes est si grande, la responsabilité individuelle en effet ne présente pas toutes les garanties désirables. Qu'on se rappelle la chute d'établissements aussi importants que Fourchambault et Bessèges! Après de telles catastrophes, il a paru souhaitable de maintenir la responsabilité individuelle, ou du moins de l'appuyer de garanties sérieuses? La seule responsabilité individuelle que les Allemands ont conservée est celle des délits et quasi-délits pour lesquels la victime de l'accident a le droit de s'adresser à la justice en vue d'obtenir une condamnation pénale (art. 99 de la loi) ou même une plus forte indemnité.

Après de longues discussions, après avoir rejeté l'assurance par l'État, le Reichstag adopta le principe de l'assurance par les chefs d'industrie eux-mêmes. M. de Bismarck repoussa énergiquement l'idée de recourir aux compagnies d'assurance privées. Ce qu'il voulait, c'est obtenir, dans les meilleures conditions de bon marché possibles, la garantie que les victimes des accidents ne pourraient être privées de l'indemnité qui leur est due. Or, disait-il, les compagnies privées n'ont d'autre objet que de gagner le plus d'argent possible, et leurs intérêts sont évidemment en contradiction avec ceux des assurés. Il fit donc adopter, par le Reichstag, un système d'assurance, basé sur des mutualités composées de patrons, *assureurs obligatoires*, exerçant tous la même profession ou des professions similaires, *déclarés tous solidaires*, comptant un nombre suffisant de membres et dès lors, croit-on, assez solides pour avoir toujours les recettes nécessaires à leur bon fonctionnement.

Entrons dans quelques détails.

L'assurance contre les accidents survenus pendant le travail s'applique aux ouvriers de l'industrie, de l'agriculture et de la sylviculture, et aux employés dans ces exploitations dont les appointements ou salaires ne dépassent pas 2500 francs.

Les lois des 6 juin 1884, 28 mai 1885, et 15 mai 1886, contiennent d'ailleurs la nomenclature complète des personnes soumises à l'assurance. En général, sont assurées les personnes occupées dans les mines, minières, salines, carrières, préparation de minerais, hauts-fourneaux, chemins de fer, dans la navigation, dans les chantiers de construction, dans toutes les fabriques où existent des moteurs mécaniques, à moins que ces moteurs ne soient employés que passagèrement, en un mot dans toutes les exploitations qui présentent des dangers d'accidents. Au surplus, l'office impérial des assurances décide ce qu'on doit entendre par fabriques dans le sens de la loi, et désigne par conséquent les personnes qui doivent être couvertes par l'assurance.

En vue de la formation des mutualités de patrons qui sont les seuls assureurs, toutes les industries ont été divisées en catégories comprenant tous les industriels exerçant la même profession ou une profession similaire, *sur toute l'étendue de l'empire.* Ainsi, un fabricant de porcelaines établi sur les bords du Rhin, à Cologne, par exemple, fait partie de la même catégorie qu'un fabricant de porcelaines établi en Silésie, à Breslau, par exemple. Chaque catégorie d'industriels, exerçant la même profession, porte le nom de *Berufsgenossenschaft*, qui signifie littéralement : association professionnelle. Ces associations professionnelles sont au nombre de 62, sur tout le territoire de l'empire. Dans l'*Annuaire statistique de l'empire*, on trouvera l'énumération complète de toutes ces associations. Les chiffres ci-dessous sont empruntés à l'*Annuaire* publié à Berlin en 1889.

Les 62 *Berufsgenossenschaften* comprennent 319,453 établissements particuliers, occupant, y compris les fabriques dépendant de l'empire ou des États, 4,121,537 personnes. Pour 1887, le nombre des victimes d'accidents s'est élevé à 125,932, dont 98,477 n'ont éprouvé qu'une incapacité de travail de moins de 13 *semaines*, 17,102 ont été blessées grièvement, 3270 ont été tuées. Ces morts ont laissé 7083 survivants, veuves, enfants, descendants. Les dépenses se sont élevées, toujours pour 1887, à 19,732,598 marcs, soit un peu plus de 24 millions de francs ; ces dépenses comprennent 5,932,936 marcs d'indemnités ou de frais (soit 7,416,000 francs

environ et une réserve de 9,935,148 marcs (12,400,000 francs environ).

D'après des documents plus récents que ceux auxquels nous devons les chiffres ci-dessus, les associations professionnelles ont été partagées, en 1888, en 372 sections, comprenant 322,984 fabriques ou exploitations, 3,964,795 travailleurs industriels assurés. En outre, aux termes de la loi de 1886, relative à l'assurance des ouvriers agricoles et forestiers, qui a augmenté de deux le nombre des associations professionnelles, il existe 22 associations professionnelles agricoles, comptant 3,761,271 exploitations rurales et 5,623,398 travailleurs assurés. De plus, les fabriques et établissements de l'empire et des États comptent 277,305 travailleurs assurés.

Par extension, on donne le nom d'associations professionnelles aux sections dont nous parlions plus haut ; elles s'administrent d'ailleurs séparément, conformément aux statuts qui leur sont imposés par l'office impérial des assurances. Leur organisation correspond à celle des sociétés anonymes, avec un conseil d'administration élu par les sociétaires, lequel a qualité pour représenter la société en justice et extrajudiciairement.

En principe, la formation des associations professionnelles devait avoir lieu au moyen de la réunion volontaire des chefs d'industrie, avec l'assentiment du conseil fédéral. Les branches d'industrie pour lesquelles aucune proposition d'association n'a été faite dans les délais fixés par la loi, ont été constituées en associations par le conseil fédéral. Une association professionnelle peut être, pour le bon fonctionnement, divisée en sections locales qui sont administrées par des hommes de confiance (*Vertrauensmänner*) choisis parmi les sociétaires. Les fonctions des hommes de confiance et des administrateurs sont gratuites. Toutefois, les débours qu'ils seraient obligés de faire dans l'intérêt social leur sont remboursés.

Une des créations les plus originales de la loi, c'est certainement l'office impérial de l'assurance (*Reichsversicherungsamt*), qui est, en quelque sorte, un *ministère de l'assurance*.

Il est composé de trois membres inamovibles, y compris le président, et de huit membres amovibles.

Les trois membres inamovibles sont nommés à vie par l'empereur. Quatre membres amovibles sont élus par le conseil fédéral et dans son sein ; deux membres sont choisis par les directions et associations professionnelles ; les deux derniers membres, sont choisis par les représentants des travailleurs assurés et parmi eux.

Les fonctions de l'office impérial consistent dans la surveillance des opérations professionnelles ; il doit veiller à l'observation de la loi et des statuts. Il a le droit, de faire procéder, en tout temps, à l'examen des affaires des associations, de faire produire, à toute réquisition, les livres, pièces, correspondances, comptabilité, etc. Les administrateurs des associations qui se refuseraient à obéir aux réquisitions de l'office impérial, sont passibles d'une amende pouvant s'élever à 1000 marcs.

L'office impérial statue, sans préjudice du droit des tiers, sur toutes contestations relatives aux droits et aux devoirs des fonctionnaires des associations, à l'interprétation des statuts. Il peut contraindre les fonctionnaires à l'exécution de ses prescriptions en les frappant d'une amende pouvant s'élever à 1000 marcs. Les frais de l'office impérial des assurances sont à la charge de l'empire.

Chaque État fédéral a le droit d'établir un office d'assurance. Seule, la Bavière a usé de cette faculté.

Le chiffre des indemnités dues aux victimes d'accidents est fixé par le conseil d'administration de l'association professionnelle, ou de la section à laquelle appartient la fabrique occupant la victime de l'accident. La décision du conseil d'administration peut être l'objet d'un recours devant des tribunaux d'arbitres. Il y a au moins un tribunal d'arbitres dans chaque circonscription d'associations professionnelles, composé d'un président, à poste fixe, permanent (*Ständig*) nommé par l'autorité et de quatre assureurs, dont deux patrons et deux ouvriers.

Les jugements des tribunaux d'arbitres peuvent être l'objet d'un appel à l'office impérial des assurances.

Mais les contestations pour la fixation de l'indemnité n'empêchent pas que les victimes des accidents ne reçoivent *immédiatement, sans le moindre délai, les secours nécessaires*. Sur ce point, la loi est formelle. Voici les indemnités auxquelles ont droit les victimes d'accidents :

1° En cas de blessures ou de lésions, aux frais de la cure à compter de la 14e semaine qui a suivi l'accident. Ce sont — nous l'avons dit plus haut — les caisses ouvrières de maladies qui sont tenues de soigner les victimes d'accidents à leurs frais, pendant 13 semaines.

2° A une rente qui sera payée à compter *de la 14e semaine* pendant toute la durée de l'incapacité de travail. Le chiffre de la rente sera basé sur le salaire gagné par la victime de l'accident pendant toute l'année qui l'a précédé. Quand le salaire excède 4 marcs (5 francs), l'excédent ne doit entrer en compte

que pour un tiers. Si la victime n'a pas été occupée une année entière dans la fabrique, on prendra pour base le salaire gagné par un ouvrier de même catégorie dans ladite fabrique ou dans une fabrique exerçant la même industrie.

Si le salaire n'atteint pas le chiffre du salaire moyen des journaliers ordinaires, tel qu'il est estimé pour les adultes par l'autorité locale, c'est ce dernier chiffre qui servira de base.

La rente sera :

a. En cas d'incapacité totale de travail, et pendant toute la durée de celle-ci, de 66 2/3 p. 100 du salaire;

b. En cas d'incapacité partielle, et pendant toute la durée de celle-ci, d'une fraction de la rente, calculée en proportion de la capacité restante.

Il ne sera dû aucune indemnité à la victime de l'accident ou à ses héritiers, si l'accident a été causé intentionnellement.

A compter de la 5e semaine qui a suivi l'accident jusqu'à l'expiration de la 13e semaine, la victime de l'accident aura droit au moins à 2/3 de son salaire, et les associations professionnelles seront tenues de payer à la caisse des maladies dont la victime de l'accident fait partie, la différence entre l'indemnité accordée par celle-ci (*Krankengeld*) et les 2/3 du salaire dont il est question ci-dessus.

Pour les personnes non assurées à une caisse de maladies, le chef d'industrie supportera seul tous les frais depuis le jour de l'accident.

En cas de mort, il sera alloué : 1° pour frais funéraires 20 fois le chiffre du salaire et, au minimum, 30 marcs (37 fr. 50).

2° Une rente pour les survivants, basée sur le salaire calculé comme il est expliqué plus haut. Cette rente sera pour la veuve du mort, jusqu'à sa mort ou jusqu'à un nouveau mariage, de 20 p. 100; pour chaque enfant orphelin de père jusqu'à 15 ans accomplis, de 15 p. 100, et si l'enfant est aussi orphelin de mère, de 20 p. 100.

Les rentes de la veuve et des enfants ne peuvent pas excéder 60 p. 100 du salaire; si elles dépassent ce chiffre, elles seront réduites proportionnellement. En cas de nouveau mariage, la veuve aura droit à une somme équivalant à deux annuités de la rente. Elle n'aura droit à aucune indemnité, si le mariage n'a été contracté qu'après l'accident.

Les ascendants du mort, s'il était leur unique soutien, auront droit à 20 p. 100 de la rente jusqu'à leur mort ou jusqu'à la fin de leur indigence. Les parents auront la priorité sur les grands parents. Les ayants cause d'un étranger, ne demeurant pas dans le pays à l'époque de l'accident, n'auront pas droit à la rente.

Les créances résultant de l'application de ces dispositions ne peuvent être valablement engagées, ni transférées à des tiers, sauf les droits des femmes mariées, des enfants, et des Unions de pauvres, c'est-à-dire de l'assistance publique.

Les associations professionnelles sont obligées en fait, bien que la loi ne le dise pas, de pourvoir elles-mêmes à leurs frais d'administration comme aux dépenses résultant de l'application de la loi. Mais, comme en réalité, elles n'ont pas de capital, la loi dispose que les indemnités à verser en vertu de ses dispositions seront payées, à titre d'avance, sur mandats des directeurs des associations, par *les bureaux de poste* du lieu où la personne ayant droit à une indemnité avait son domicile au moment de l'accident. *L'État* [illegible] *des associations professionnelles*. A la fin de chaque exercice et deux mois après son expiration, les directions centrales des postes envoient leurs comptes aux diverses associations professionnelles, qui sont tenues d'effectuer dans un délai de trois mois le remboursement des sommes avancées.

Pour couvrir l'association, chaque sociétaire [illegible] sociation dont il fait partie, une cotisation qui est proportionnelle à la prime afférente à la nature de l'industrie qu'il exerce, au nombre des ouvriers qu'il emploie. Tous les sociétaires sont solidaires et le *recouvrement* [illegible]. Les associations professionnelles sont tenues de constituer un fonds de réserve : dans cette vue, chaque sociétaire, au moment où aura lieu la répartition des cotisations établies comme il a été dit ci-dessus, devra en outre verser, la première année, [illegible] ple de la cotisation; 300 p. 100, dit la loi, la première année, 200 p. 100 la seconde année, 150 p. 100 la 3e année, 100 p. 100 la 4e année, 80 p. 100 pour la [illegible] 6e année et pour les années suivantes 10 p. 100 jusqu'à la onzième. A expiration de la onzième année, les intérêts des fonds de réserve seront ajoutés à ces fonds jusqu'à ce qu'ils aient atteint une somme double de celle qui est reconnue nécessaire pour satisfaire aux frais et au service des indemnités.

Grâce à ces précautions et à la solidarité établie entre tous les membres des associations, on peut considérer que les associations professionnelles présentent des garanties de solidité.

Cependant, pour répondre à toutes les objections possibles, un article de la loi décide que si une association professionnelle était hors d'état de fonctionner et tombait en déconfiture, dans ce cas l'empire se mettrait en son lieu et place, reprendrait l'ensemble de la situation, dettes actives et passives, et garantirait ainsi le service des indemnités auxquelles ont droit les victimes d'accidents.

Cette analyse de la loi a pu paraître longue; cependant beaucoup de détails intéressants ont dû être omis. Il existe plusieurs traductions de cette loi; on peut consulter avec confiance celle de M. Bodenheimer, rédacteur du *Journal d'Alsace*.

3° *Assurance obligatoire contre l'invalidité prématurée et contre la vieillesse* (22 juin 1889). — M. de Bœtticher, alors ministre d'État, l'*alter ego* du prince de Bismarck, prononça le 27 juin 1887, à Francfort-sur-le-Mein, un grand discours devant l'assemblée des corps de métiers allemands. Il y a, dans ce discours, un passage remarquable et tout brillant d'optimisme; en voici la traduction.

« Quand nous aurons, dit M. de Bœtticher, complété nos institutions par une loi relative à une caisse de retraites pour la vieillesse, l'Allemagne aura dès lors, au point de vue de l'humanité, une législation que ne possède aucun pays, et qui, on peut l'espérer, servira de modèle aux autres nations. »

Aujourd'hui, et depuis le 22 juin 1889, l'Allemagne est en possession de cette admirable loi; elle doit donc être devenue l'Eldorado des nations, une sorte de paradis terrestre. Et cependant le socialisme y prend des développements qui inquiètent à juste titre les gouvernants. Les efforts généreux de l'empereur Guillaume, les discussions théoriques du récent congrès de Berlin en vue d'améliorer le sort des travailleurs ne les désarment pas!

Et quant aux lois d'assurance obligatoire, dont ils supportent d'ailleurs presque toutes les charges, ils apprécient médiocrement les avantages qu'elles leur procurent. C'est que les chefs du socialisme ont inspiré aux classes laborieuses des ambitions plus hautes que celles d'être soignés en cas de maladie, indemnisés en cas d'accidents, et de jouir d'une pension de retraite très minime en cas d'invalidité ou après avoir atteint un âge avancé: soixante-dix ans accomplis.

Les travailleurs ont d'autres aspirations. Ce qu'ils veulent c'est l'expropriation, au profit de la grande collectivité ouvrière, des terres, des usines, des fabriques, et le partage égal entre tous de tous les revenus, de tous les produits. (V. NATIONALISATION DU SOL, SOCIALISME, KARL MARX.)

Voyons, en attendant, quelles améliorations apporte au sort des travailleurs la loi du 22 juin 1809 relative à l'invalidité prématurée et à la vieillesse (*Invaliditäts und Altersversicherung*).

Le Reichstag a pensé que l'application de cette loi présenterait certaines difficultés. D'après des statistiques toutes récentes, le nombre des assurés contre l'invalidité et la vieillesse serait de 12 millions, comprenant l'ensemble de tous les travailleurs depuis l'âge de seize ans accomplis. Il faut une organisation qui permette de faire rentrer 12 millions de primes annuelles.

L'article 162 et dernier de la loi dit en effet que l'époque à laquelle la loi sera appliquée soit totalement soit partiellement sera fixée par ordonnance impériale avec l'assentiment du conseil fédéral: on pense généralement en Allemagne que deux années au moins s'écouleront avant qu'il soit possible de la mettre en vigueur. Ce n'est donc qu'à ce moment qu'il sera possible d'en parler avec juste connaissance de cause. Bornons-nous donc à quelques indications générales.

La loi a pour objet de garantir une rente payable mensuellement dans les cas d'incapacité permanente de travail, invalidité ou d'âge avancé (*Hohem Alter*) comme supplément au salaire encore gagné par le vieillard. Tout assuré qui a atteint l'âge de soixante-dix ans accomplis et qui a payé 30 annuités de primes a droit à la pension. Est considéré comme payement d'une annuité le versement par année de 47 cotisations hebdomadaires; de telle sorte qu'en réalité, le droit à la rente s'ouvre après le versement de (30 années × 47 =) 1410 cotisations versées. Dans ces conditions, l'assuré a droit à la rente sans être obligé de prouver son invalidité.

Sans condition d'âge, l'assuré qui devient invalide a droit à une pension, s'il a payé *cinq* annuités de prime, à moins qu'il ne reçoive déjà une rente pour cause d'accident arrivé pendant le travail. Le cumul de ces rentes n'est pas permis. Tout assuré qui s'est rendu volontairement incapable de travailler n'a aucun droit à une pension; il en est de même si l'invalidité est survenue dans la perpétration d'un crime. Au surplus, il est admis que l'incapacité de travail existe si l'assuré n'est plus en état de se procurer par un travail en rapport avec ses forces et ses facultés un tiers du salaire quotidien des journaliers ordinaires de la localité où il est assuré.

Sont sur leur demande affranchies de l'assurance: les personnes employées au service de l'empire, d'un État fédéral, d'une commune, qui touchent déjà une rente d'in-

validité et ayant droit à une rente d'accident (*Unfallrente*).

Le montant de la rente est déterminé suivant les salaires gagnés par les assurés. Ils sont partagés en quatre classes :

1re classe, jusqu'à un salaire annuel de 350 marcs ;

2e classe, salaire annuel de 350 à 550 marcs ;

3e classe, salaire annuel de 550 à 850 marcs ;

4e classe, salaire annuel de plus de 850 marcs ;

Est regardé en général comme salaire annuel 300 fois le salaire quotidien moyen.

Pour la pension d'invalidité, la rente fondamentale (*Grundrente*) c'est-à-dire le minimum de la rente qu'un ouvrier pourra toucher est de 60 marcs (75 fr.). A cela vient s'ajouter le total des sommes suivantes : pour la première classe de salaires, 2 pfennigs (2 centimes 1/2) par semaine par chaque cotisation hebdomadaire effectuée ; pour la deuxième classe, 7 centimes et demi ; dans la troisième classe 11 centimes 1/4 ; dans la quatrième 16 centimes 1/4. L'empire, de son côté, fournit un subside annuel de 50 marcs (62 fr. 50). De cette manière, la pension d'invalidité, pour un ouvrier de la première classe, après le payement de 10 annuités de primes, s'élève au chiffre suivant :

[illegible]	[illegible]
[illegible]	
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]

Tel est le minimum de la pension d'invalidité pour un ouvrier de la première classe, s'il devient invalide dix ans après qu'il a été assuré. Pour un ouvrier de la quatrième classe, la pension dans les mêmes conditions de délai serait de 175 fr. 68.

La pension de vieillesse est calculée d'une façon un peu différente. La rente fondamentale naturellement est supprimée. Restent deux éléments : la contribution de l'empire et, une somme, variant avec les classes de salaire, pour chaque semaine de cotisation. Mais le nombre des semaines entrant en ligne de compte ne pourra dépasser 1410 semaines (30 années à 47 semaines = 1410). Ainsi, un ouvrier de 4e classe aura droit à 1410 fois 10 pfennigs (12 centimes 1/2) — la quotité n'est pas la même que pour le cas d'invalidité, — soit 176 fr. 50 et comme le subside annuel de l'empire est de 50 marcs (62 fr. 50), la pension de l'ouvrier ayant atteint l'âge de 70 ans accomplis pourra être au maximum de 176,50+62,50, soit 239 francs. Les cotisations sont payées chaque semaine par le soin des patrons occupant l'ouvrier. Ils sont responsables du payement. Ces cotisations seront calculées de manière qu'elles couvrent les frais d'administration, les dépenses prévues pour la restitution des cotisations ainsi que la valeur capitalisée des pensions accordées, et qu'elles permettent de constituer un fonds de réserve qui, à l'expiration de la première période décennale, doit être égal au cinquième de la valeur capitalisée des pensions accordées pendant cette période. En résumé, la loi a pris pour modèle le fonctionnement des assurances sur la vie à primes fixes. La première période de cotisation sera de 10 années, la seconde de 5 années. Le montant des cotisations sera fixé par la direction de la caisse, sauf approbation de l'office impérial de l'assurance.

Pour la première période, la cotisation est fixée d'ores et déjà pour :

La 1re classe et par semaine à 17 cent. 1/2.
2e — — à 25 cent.
3e — — à 30 cent.
4e — — à 37 cent. 1/2.

La part contributive des patrons et des ouvriers est égale ; chacun d'eux paye la moitié de la prime.

Le système de payement des cotisations mérite d'être mentionné à cause de sa simplicité et de son originalité. Chaque assuré reçoit une carte-quittance ayant 47 compartiments pour une année. L'assuré colle sur chaque compartiment un timbre dont la valeur équivaut au montant de la cotisation hebdomadaire. Quand une carte est remplie, c'est-à-dire quand 47 timbres équivalant à un versement annuel ont été collés, elle est échangée contre une nouvelle carte, et l'assuré reçoit en même temps une quittance de ses cotisations hebdomadaires. Les recettes se font ainsi presque toutes seules, en tous cas, sans frais.

Enfin, un mot sur l'organisation administrative de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse.

Pour assurer son fonctionnement, il doit être créé des agences comprenant, suivant que les gouvernements en décideront, soit le territoire entier d'un État, soit plusieurs districts.

Chaque établissement est administré par une direction formée d'un ou de plusieurs fonctionnaires de l'État confédéré ou des districts. La nomination de ces fonctionnaires a lieu conformément aux lois des pays, et leur traitement est à la charge de l'établissement ou agence.

Auprès de chacun d'eux, il sera formé un comité de surveillance composé de patrons et d'ouvriers nommés par les comités des Caisses d'assurances contre les maladies situées dans la circonscription. En outre, le gouvernement du pays nomme un commis-

sera chargé de veiller aux intérêts des autres établissements d'assurances et à ceux de l'Empire. Enfin, l'office impérial surveille également les opérations des caisses contre l'invalidité et la vieillesse.

Répétons ici pour la dernière fois que les opérations de ces Caisses n'ont pas encore commencé.

B. Autriche.

1. *Assurances contre les accidents de fabriques.* — L'exemple de l'Allemagne, sa voisine, n'a pas tardé à être suivi en Autriche; dès 1887 une loi relative à l'assurance obligatoire contre les accidents a été discutée et votée par les deux chambres du parlement. Le 1er janvier 1888, la loi a été promulguée dans le *Bulletin des lois de l'empire* (*Reichsgesetzblatt*) pour tous les royaumes et pays représentés au parlement de l'empire (*Reichsrath*).

On trouvera ci-dessous une analyse sommaire de la loi, indiquant particulièrement le mode d'organisation et de fonctionnement des nouvelles institutions d'assurances obligatoires en Autriche. Les dispositions de la loi autrichienne ressemblent beaucoup, il est facile de le comprendre, aux dispositions de la loi allemande contre les accidents, en ce qui concerne la fixation des indemnités en cas de maladie ou en cas de mort, de l'établissement des tribunaux d'arbitres, de la surveillance de l'État, etc.

La loi allemande, on l'a vu, a établi un office impérial de l'assurance. En Autriche, l'article 49 constitue auprès du ministre de l'intérieur pour l'aider a remplir les fonctions qui lui sont dévolues, un conseil auxiliaire (*Beirath*) composé d'hommes techniques (*Fachmännern*) appartenant à l'industrie, ou faisant partie des entreprises agricoles et forestières. La compétence et le cercle d'activité de ce conseil seront fixés par un règlement spécial. Ce conseil sera entendu (*angehört*) :

1° Avant la fixation et le changement des circonscriptions (*Bezirke*) des établissements d'assurances, ainsi qu'avant leur réunion ou leur division;

2° Avant l'émission (*Erlassung*) du décret relatif à des statuts devant servir de modèle aux établissements d'assurances;

3° Avant l'émission des décrets relatifs à la division (*Antheilüng*) des industries astreintes à l'assurance par catégories désignées (*Gefahrklassen*) et la fixation du « pourcentage » (*Procentsatze*) des catégories de risques, c'est-à-dire du danger que chaque fabrique peut présenter proportionnellement;

4° Avant tout emploi du fonds de réserve commun;

5° Avant la fixation du tarif pour la première année d'exercice;

6° Avant toute ordonnance ayant pour objet une élévation ou une diminution du tarif d'un « établissement » d'assurances.

On voit que les attributions du conseil d'assurances autrichien sont moins étendues que celles de l'office impérial allemand, dont les fonctions sont a la fois consultatives, administratives et judiciaires.

C'est à l'aide de ce conseil qu'il a été déjà organisé et devra être organisé dans chaque pays un établissement d'assurances (*Versicherungsanstalt*), comprenant dans ses opérations toutes les exploitations astreintes à l'assurance. Il pourra aussi être établi plusieurs établissements dans un même pays, ou *un seul* établissement pour plusieurs pays. C'est pour ces motifs qu'il n'existe en Autriche que sept établissements d'assurances pour les dix-sept royaumes et pays représentés au *Reichsrath*, c'est-à-dire pour les pays composant l'empire à l'exception de ceux qui dépendent de la couronne de Hongrie. Il existe en outre un établissement d'assurances spécial pour les chemins de fer.

L'administration des établissements d'assurances est confiée à un conseil d'administration composé pour un tiers de représentants des chefs d'industrie, pour un deuxième tiers de délégués des ouvriers assurés et pour le dernier tiers de personnes versées dans les questions techniques et désignées par le ministre de l'intérieur. A la tête du conseil d'administration est un président auquel est adjoint un comité de direction.

Pour chaque établissement d'assurances est institué un tribunal arbitral, présidé par un fonctionnaire appartenant à l'ordre judiciaire de l'État, et composé, en outre, de quatre membres : deux de ces membres doivent avoir des connaissances techniques et sont nommés, ainsi que le président, par le ministre de l'intérieur; les deux autres membres sont élus par les chefs d'industrie et par les ouvriers.

En vertu de l'article 15, il sera constitué, dans chaque établissement d'assurances, un fonds de réserve. Le montant du capital devant servir à constituer ce fonds de réserve sera fixé par le ministère de l'intérieur. Mais à côté (disposition remarquable) du fonds de réserve de chaque établissement, il sera constitué un *fonds de réserve pour l'empire*, qui ne pourra être mis à contribution que lorsque les fonds de réserve spéciaux seront épuisés. Ce fonds de réserve sera formé au moyen du prélèvement d'une somme équiva-

lant à un tiers des sommes encaissées pour former le fonds de réserve spécial de chaque établissement d'assurances.

Les entreprises sujettes à l'assurance, qui ont satisfait aux obligations de l'assurance au moyen d'institutions présentant des garanties suffisantes et accordent à leurs ouvriers des secours équivalant à ceux qui sont fixés par la loi, peuvent être dispensées, par le ministre de l'intérieur, de faire partie d'un [illegible] même pour des associations composées de plusieurs chefs d'industrie faisant partie d'un ou de plusieurs districts différents, en nombre suffisant et présentant de sérieuses garanties pour le bon fonctionnement de l'assurance et le payement des indemnités.

Les cotisations nécessaires au bon fonctionnement des établissements d'assurances, sont établies d'après un tarif de risques et d'après l'importance des salaires des ouvriers. La proportion des cotisations des différentes classes de risques et la répartition des fabriques dans les classes de risques est fixée par le ministre de l'intérieur, assisté de son conseil spécial; mais le classement de chaque exploitation suivant le degré de danger spécial qu'il *peut présenter et résultant de son organisation particulière* et de son installation industrielle est fait par la direction des établissements d'assurances.

Les tarifs doivent être ou peuvent revisés tous les cinq ans; la première revision peut se faire plus tôt.

Les cotisations doivent couvrir la valeur capitalisée des indemnités, en prenant pour base la méthode employée par les compagnies d'assurances à primes fixes, qui font entrer en ligne de compte les frais d'administration et certaines éventualités pour les cas de nombreux sinistres. Il faut, de plus, que le montant des cotisations nécessaires soit majoré de 10 p. 100 afin de permettre la formation d'un fonds de réserve atteignant un chiffre couvrant 1/10 du capital nécessaire pour garantir l'exécution des obligations de l'etablissement d'assurances. Les cotisations sont supportées par les chefs d'industrie dans la proportion de [illegible] des ouvriers et employés et retenus sur leurs appointements ou salaires par les patrons. Pour les ouvriers recevant leurs salaires en nature, les cotisations sont à la charge exclusive des chefs d'industrie.

La victime d'un accident a droit aux soins et aux secours médicaux des caisses contre les maladies (dont il sera question plus loin), établies en vertu de lois postérieures à celles contre les accidents, loi des 30 mai 1888 et 4 avril 1889. La victime d'un accident a droit, en outre, lorsque cet *accident n'a pas été* [illegible]:

1° En cas d'incapacité totale du travail, à une pension annuelle équivalant a 60 p. 100 du gain annuel;

2° En cas d'incapacité partielle, à une rente proportionnelle à la capacité restante, mais qui ne peut dépasser 50 p. 100 du gain annuel;

3° A une indemnité pour frais funéraires, suivant les habitudes locales et s'élevant a 25 florins (62 fr. 50) au maximum.

4° A une pension annuelle aux membres de la famille du mort, pension qui commence a courir du jour du décès, savoir :

Pour le survivant des époux ou pour chaque enfant légitime orphelin de père et de mère, de 20 p. 100; pour les ascendants, 20 p. 100; pour chaque enfant légitime qui a conservé son père ou sa mère, 15 p. 100; *pour chaque enfant illégitime*, 10 p. 100. Les pensions à servir aux survivants du mort ne peuvent dépasser 50 p. 100 de ce qu'il gagnait annuellement. Elles doivent être réduites proportionnellement, si elles dépassent 50 p. 100.

Le gain annuel sur lequel est basé le droit à la pension est déterminé par le chiffre du gain annuel de l'année qui a précédé l'accident. Pour les apprentis volontaires ou autres personnes qui, faute de connaissances suffisantes, ne reçoivent aucun salaire ou reçoivent un salaire réduit, le minimum du salaire des ouvriers de même profession que le défunt est pris pour base. Toutefois ce minimum ne pourra en aucun cas dépasser 300 florins (750 francs). Pour les personnes dont le gain annuel dépasse 1200 florins (3000 francs), il ne sera pas tenu compte pour la fixation de la pension de la somme dépassant 3000 francs, laquelle somme servira de base à la fixation de la pension.

Depuis la proclamation de la loi, il existe en Autriche de nombreux ouvrages où elle est expliquée et commentée.

Citons particulièrement : *Les lois relatives aux accidents et aux maladies des ouvriers*, par Ferdinand Seltsam, secrétaire du *Magistrat*[1] de la résidence impériale; *Catéchisme de l'assurance contre les maladies et les accidents en Autriche*, par Ch. Kögler, directeur de l'établissement d'assurances contre les accidents de la Basse-Autriche.

2° *Assurance contre les maladies des ouvriers en Autriche* (lois des 30 mars 1888 et 4 avril

[illegible]

1889). — En règle générale, il doit être établi une *caisse de secours en cas de maladie* pour chaque arrondissement ou district judiciaire, comprenant toutes les personnes astreintes à l'assurance, et n'appartenant pas déjà à une caisse autorisée par loi. Peut être membre de la caisse toute personne même non astreinte à l'assurance qui n'a pas atteint l'âge de trente-sept ans.

Toutes les caisses d'assurances contre les maladies, établies dans le ressort d'un établissement d'assurances contre les accidents, sont réunies en une association qui est dirigée par le conseil d'administration de l'établissement d'assurances contre les accidents. Chaque caisse doit constituer un fonds de réserve, dont une partie sera distraite pour constituer un fonds de réserve pour l'association.

Les cotisations des assurés sont avancées par les patrons, comme en Allemagne; les ouvriers supportent 2/3 des cotisations et les patrons 1/3. Le patron, également comme en Allemagne, a le droit de retenir à ses ouvriers, au moment de chaque paye, le montant des sommes qu'il a versées pour eux à la caisse. Toutefois, l'assemblée générale de la caisse peut modifier, en faveur des ouvriers, la proportion des prestations des ouvriers et des patrons, si cette modification est adoptée par les ouvriers et les patrons votant séparément.

Les membres volontaires de la caisse et les assurés dont les gains annuels dépassent 1200 florins (3000 francs) doivent acquitter leurs cotisations directement de leurs propres deniers.

Les cotisations seront établies d'après un tant p. 100 du salaire qui ne pourra excéder 3 p. 100 que pour des nécessités exceptionnelles. Les caisses de district devront constituer un fonds de réserve, représentant pour le moins une somme équivalant à la dépense de deux années.

Les personnes non astreintes à l'assurance, mais qui veulent faire partie d'une caisse, payeront une taxe d'entrée.

Sont astreints à l'assurance : tous les ouvriers, compagnons, apprentis assurés contre les accidents, ou qui sont occupés dans les mines à minéraux réservés, de même que dans les établissements qui en dépendent, dans les exploitations de chemins de fer, de navigation intérieure, dans toute entreprise industrielle.

Les employés à traitement fixe de l'État, d'une province, d'une commune, ne sont pas astreints à l'assurance.

L'assurance des ouvriers et employés occupés dans les exploitations agricoles et forestières sera réglée, pour chaque pays, par des lois spéciales. Les frais de maladies des personnes employées dans ces exploitations seront à la charge des entrepreneurs, qui devront pourvoir pendant quatre semaines entières aux soins et aux traitements médicaux nécessaires.

Les entrepreneurs qui emploient des ouvriers travaillant à domicile, ou dans des ateliers particuliers, peuvent assurer les ouvriers contre les maladies, avec le consentement de ceux-ci.

Les personnes ayant, d'après leurs contrats, le droit, pendant leur maladie, de toucher leurs appointements ou salaires, ou qui ont droit à des soins et à un traitement médical dans la famille du patron pendant vingt semaines, peuvent, sur leur demande, être affranchis de l'obligation de l'assurance contre les maladies.

En cas de maladie, les assurés ont droit au traitement médical gratuit, aux médicaments, aux frais d'accouchement et à tous les remèdes auxiliaires.

Si la maladie dure plus de trois jours, l'assuré reçoit en outre une indemnité de maladie de 60 p. 100 par jour de son salaire habituel. Cette indemnité pourra et devra, si la maladie se prolonge, lui être payée pendant vingt semaines.

Si la nature de la maladie ou les circonstances de famille de l'assuré l'exigent, il pourra, avec ou sans son assentiment, être transféré dans un hôpital, aux frais de la caisse. Dans ce cas, la famille du malade aura droit à 50 p. 100 de l'indemnité de maladie, si l'assuré avait pourvu jusqu'alors, au moyen de son travail, à l'entretien de sa famille. En cas de décès, la caisse supportera les frais funéraires, et devra verser une somme équivalant au moins à vingt fois le salaire quotidien.

Les statuts peuvent autoriser l'augmentation de la quotité de secours à fournir aux malades; et notamment l'indemnité de maladie pourra être élevée jusqu'à 75 p. 100 du salaire de l'ouvrier, sans que ce salaire puisse entrer en ligne de compte pour plus de 2 florins (5 francs), et être servie au malade pendant une année entière. Les frais funéraires peuvent être élevés à 50 florins (125 francs).

L'institution des caisses de maladies ne préjudicie en rien aux associations de charité privées, aux sociétés de secours mutuels préexistantes. Elles conservent toute leur indépendance, et jouissent, comme par le passé, de leur autonomie.

C. Suisse.

La question de l'assurance obligatoire a

et, en Suisse, l'objet de nombreuses discussions; elle a déjà donné naissance à toute une littérature spéciale. Signalons l'ouvrage remarquable de M. C. Bodenheimer, ancien député au conseil des États (Strasbourg) : *Les assurances ouvrières*, dans la publication du docteur Hilty, *Annuaire politique de la Confédération suisse* (exercice de 1888, Berne, chez K.-J. Wyss), pages 169-305. On y trouvera une étude complète des assurances ouvrières en Allemagne, en France, en Belgique, en Suisse.

Mais si le public s'occupe activement de la question, le Conseil fédéral ne néglige pas de la faire étudier et il a chargé M. le professeur Kinkelin, et M. Forrer, conseiller national, de lui adresser un rapport sur cet important objet. Tous deux ont rempli chacun leur mission. Ils concluent tous deux à l'adoption de l'assurance obligatoire. Après l'Allemagne, l'Autriche; après l'Autriche, la Suisse! Ces institutions sont encore dans ce dernier pays à l'état de devenir, mais il est très probable, sinon certain, comme on va le voir, qu'elles entreront dans le domaine des faits d'ici à peu de mois.

Dans un message adressé par lui, le 28 novembre 1889, à l'Assemblée fédérale, « le Conseil fédéral propose à celle-ci d'adopter un arrêté fédéral concernant un article additionnel à insérer dans la constitution fédérale du 29 mai 1874, en vue d'attribuer à la Confédération le droit de légiférer dans le domaine de l'assurance contre les accidents et les maladies ».

Voici le texte de la proposition du Conseil fédéral, emprunté au message :

« L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

« Après avoir pris connaissance du message du 28 novembre 1889,

« Arrête :

« 1° La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée par l'article additionnel suivant :

« *Article 34 bis.* — La Confédération a le droit d'introduire par voie législative l'assurance obligatoire contre les accidents.

« Elle a aussi le droit de légiférer en matière d'assurance contre les maladies, et de rendre obligatoire pour tous les salariés l'entrée dans une caisse d'assurance de cette nature.

« 2° Cet article additionnel sera soumis à la votation du peuple et des cantons;

« 3° Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

La question a été portée devant le Conseil national; celui-ci, après des discussions longues [illegible], a voté, le 4 juin 1890, à l'unanimité moins deux voix, le texte de l'arrêté relatif à l'introduction de l'assurance obligatoire contre les accidents et les maladies. Dans un éloquent discours, M. le conseiller fédéral Doncher a préconisé le maintien des sociétés mutuelles particulières de secours, qui présentent des garanties de bon fonctionnement. Les idées de M. Doncher ont été adoptées par l'assemblée.

La question, comme on le voit, n'est pas encore résolue : le peuple suisse sera d'abord consulté directement sur *le principe* de l'assurance obligatoire; si le principe est admis, le Conseil fédéral proposera à l'Assemblée fédérale un projet de loi relatif à l'établissement de l'assurance obligatoire contre les accidents et la maladie. Et quand ce projet aura été adopté, il sera soumis sans doute à une nouvelle votation du peuple et des cantons, si un certain nombre de citoyens se mettent d'accord pour demander le *referendum* au peuple suisse.

II. L'ASSURANCE FACULTATIVE SOUS LA GARANTIE DE L'ÉTAT.

Entre les écoles socialistes qui réclament à tout propos l'intervention de l'État, et celles qui veulent laisser le plus large champ d'action à la prévoyance individuelle et à la libre initiative de chacun, il semblerait qu'il y a place pour des solutions plus justes et plus conformes aux saines doctrines.

Le désir de conserver une juste mesure entre deux excès ou même de stimuler la prévoyance individuelle, en lui donnant les facilités qui pouvaient lui manquer, a conduit la plupart des États à fonder des caisses d'assurances, fonctionnant concurremment avec les sociétés libres. Nous n'irons pas jusqu'à blâmer cette intervention au nom des principes. L'État a le droit incontestable d'offrir au public des caisses d'assurances, pourvu qu'elles soient facultatives et que les charges en soient exclusivement supportées par les intéressés et ne soient pas totalement ou partiellement rejetées sur les contribuables. La discussion ne pourrait porter que sur le degré d'utilité de ces institutions et sur leurs résultats au point de vue des finances publiques.

L'intervention de l'État, sous cette forme, se justifierait d'elle-même, si l'initiative privée était ou devenait insuffisante à remplir le but humanitaire et bienfaisant de la prévoyance et de l'épargne. Nous avons déjà dit qu'il n'en est pas ainsi. C'est pourquoi l'État, dont la mission consiste à favoriser les initiatives individuelles ou collectives, nous paraît mal venu à faire à ces initiatives une concurrence sans profit.

L'expérience prouve que le public se porte de préférence vers les sociétés libres.

En Allemagne, pays de l'assurance officielle, les caisses de l'État n'ont pu avoir raison des assurances libres. Les caisses contre l'incendie, créées sous le nom de sociétés publiques, sont nationales, provinciales ou communales et gérées par les fonctionnaires du gouvernement. Elles n'ont pas la garantie de l'État, mais elles jouissent d'importants privilèges ; quelques-unes ont même le droit d'obliger les propriétaires à faire assurer leurs immeubles. Malgré ces avantages, leurs progrès ont été lents : elles assurent pour 25 milliards de meubles ou immeubles, alors que les sociétés privées en assurent pour 44 milliards.

La Mutuelle Impériale allemande, fondée après la guerre de 1871, sous la garantie de l'État, en faveur des militaires pour le cas de décès, doit être rangée parmi les assurances obligatoires, puisqu'elle est imposée à tous les officiers. Enfin, en 1879, l'empereur Guillaume organisa, après l'attentat de Nobiling, une caisse de prévoyance assurant une rente ou un capital, au choix de l'assuré. Elle a un caractère entièrement facultatif.

En Angleterre, la Caisse d'assurance en cas de décès et d'assurance en cas de vie sous forme de rente viagère, fondée par l'*act* de 1864, sur la proposition de M. Gladstone, n'avait créé en 1881, après 17 ans d'existence, que 4 millions et demi de rentes viagères, et n'avait assuré sur la vie qu'un capital de 12 millions et demi de francs.

La caisse des retraites fondée en Belgique en 1849 n'a pas eu plus de succès. Elle a fait place à la Caisse générale d'épargne et de retraite, organisée par l'État, et dont les résultats sont devenus meilleurs, surtout en tant que caisse d'épargne.

En France, l'intervention de l'État, en matière d'assurance facultative, est fort ancienne. Dès le XVIII[e] siècle, plusieurs départements possédaient, sous diverses dénominations, des caisses de secours contre les sinistres. Le département des Ardennes a conservé une caisse départementale d'assurance mutuelle, à cotisations fixes, contre l'incendie et la grêle. La branche Incendie, seule, comptait en 1888 plus de 42,000 assurés. Des institutions analogues existent encore dans trois départements, dans la Meuse, la Marne et la Somme.

La caisse des retraites pour la vieillesse, la caisse d'assurance en cas de décès et celle contre les accidents, ont eu peu de succès.

La *caisse nationale des retraites pour la vieillesse* a été établie par la loi du 18 juin 1850 ; elle était gérée par la caisse des dépôts et consignations, et fonctionnait sous la garantie de l'État et sous le contrôle d'une commission supérieure formée auprès du ministère du commerce. Elle avait pour objet de recevoir et de centraliser les sommes les plus minimes, de les faire fructifier par la capitalisation des intérêts et de faire constituer par l'État à ses adhérents des rentes viagères, à partir de l'époque choisie par chaque déposant pour l'entrée en jouissance de sa pension entre cinquante et soixante ans d'âge accomplis.

Cette caisse a été liquidée en 1884. Une nouvelle caisse a été organisée sur d'autres principes. Elle est comme l'ancienne gérée sous la garantie de l'État et possède un capital dont la valeur représente celle des engagements pris envers les déposants de la caisse dont elle a pris la place[1].

Les fonds qu'elle reçoit des déposants sont employés en achats de rentes ou valeurs de l'État français, en obligations de chemins de fer garanties par l'État ou en obligations départementales et communales.

Les rentes qu'elle s'engage à servir et qu'elle devra servir avec ses propres ressources, sans demander à l'État d'ouvrir un grand livre de rentes viagères, sont calculées en tenant compte non seulement des intérêts composés, mais encore des chances de mortalité ; c'est ce qui rattache cette caisse aux institutions d'assurance.

Le taux de l'intérêt qui avait servi de base

1. La première caisse des retraites avait eu un double objet. Elle était, d'abord, une caisse d'épargne dont les dépôts en capital et intérêts devaient servir à l'acquisition de rentes viagères au profit des déposants ; elle était, en même temps, une caisse d'amortissement de la dette publique, qui rendait amortissables des rentes perpétuelles passées dans la circulation et transformées en rentes viagères. Les rentes transformées étaient en effet semblables à des rentes amortissables, qui au lieu d'être éteintes par le jeu régulier d'un tirage au sort annuel, l'étaient, à des dates variées suivant l'époque du décès des titulaires. Un grand livre de la dette viagère avait été ouvert à la direction générale de la Dette inscrite, et l'importance de ce grand livre s'accroissait au fur et à mesure que diminuait celle du grand livre de la dette perpétuelle. Cette première caisse de retraites avait donc dû prévoir, dans ses tarifs : premièrement une capitalisation des dépôts à un taux préalablement fixé ; secondement le montant à débourser d'une prime d'amortissement qu'elle devait payer à l'État pour obtenir la transformation, au moment voulu, du perpétuel en viager. Le tarif des deux opérations ayant été mal calculé, et le taux de capitalisation étant resté trop élevé il en est résulté des pertes qui ont rendu nécessaire la liquidation de 1884. (A. DE MALARCE.) Une nouvelle caisse a été instituée pour prendre, d'abord, le service des rentes viagères des déposants de l'ancienne caisse et, ensuite, pour vendre de petites rentes viagères à des déposants nouveaux suivant la méthode des compagnies d'assurances. Un capital a été donné à la nouvelle caisse et le mode de valuation des tarifs a été déterminé de façon à éviter les inconvénients qui étaient résultés du taux de l'ancienne caisse. Il n'y a plus eu, dès lors, de transformation des rentes perpétuelles existantes en rentes viagères de l'État : l'amortissement qui en résultait a été supprimé. (A. DE MALARCE.)

aux tarifs de l'ancienne caisse avait exercé une influence considérable sur la marche et le résultat des opérations, suivant qu'il était inférieur ou supérieur au revenu des fonds publics. Toutes les fois que l'intérêt servi par la caisse avait été sensiblement supérieur au taux auquel on pouvait acheter des rentes perpétuelles, on avait vu apparaitre une classe de déposants, n'appartenant nullement à la classe ouvrière, qui effectuaient des versements à capital réservé et avec jouissance immédiate de la rente. L'écart existant entre l'intérêt du tarif et celui des rentes françaises constituait, en effet, une véritable prime offerte aux personnes qui recherchent un placement avantageux plutôt que la libre disposition de leurs fonds.

Jusqu'en 1887, les tarifs de la caisse nationale des retraites ont été basés sur la table de mortalité de Deparcieux. Mais l'imperfection de cette table ayant été reconnue, la caisse, conformément aux dispositions de la loi du 20 juillet 1886, en a fait établir une nouvelle, d'après les résultats de ses opérations. Cette table a été déduite d'observations portant sur plus de 237,000 têtes et constitue une des plus vastes expériences qui aient été faites sur les lois de la mortalité. Les données de la nouvelle table s'écartent considérablement de celles fournies par la table de Duvillard et, dans toutes ses parties, la mortalité y est inférieure à celle constatée par Deparcieux. Elle se rapproche au contraire beaucoup des résultats de la table dressée, en 1869, par les compagnies anglaises d'assurance.

La plupart des versements individuels recueillis par la caisse proviennent des fonctionnaires de l'État et des rentiers qui ont été jusqu'ici ses plus nombreux clients. Quant aux versements collectifs, ils émanent d'associations telles que les sociétés de secours mutuels, de patrons de la grande industrie, de quelques administrations de l'État et compagnies de chemins de fer qui ont utilisé l'institution et profité des taux avantageux qui leur étaient offerts pour constituer des pensions de retraites à leurs ouvriers et employés.

En un mot, le but philantropique de la caisse des retraites n'a pas été atteint : en tant qu'instrument d'épargne et d'assurance, elle reste délaissée ou inconnue de la classe ouvrière; le bénéfice de l'institution, et les sacrifices faits par l'État n'ont profité jusqu'ici qu'aux rentiers et aux fonctionnaires des grandes administrations publiques ou privées.

L'échec le plus éclatant est celui des caisses d'assurance en cas de décès et contre les accidents créées par la loi du 11 juillet 1868.

La *caisse d'assurance en cas de décès* a pour but de payer au décès de chaque assuré une somme ne pouvant excéder 3000 francs. Le nombre des clients de cette caisse est insignifiant, les primes et les revenus ne suffisent pas à couvrir les dépenses, et la caisse sera, à bref délai, dans l'obligation de recourir à la garantie de l'État.

Quant à la *caisse contre les accidents* dont les assurances sont annuelles et les *primes égales pour toutes les professions*, elle n'a eu à liquider en 1888 que trois accidents et ne présente qu'un chiffre de douze cents assurés, dont la moitié sont des pompiers inscrits d'office.

Il est facile de voir que ces essais multiples, tout en imposant aux finances publiques une charge hors de toute proportion avec leurs résultats, ne constituent pas une marche sérieuse vers la solution de ce qu'on appelle la question sociale. Nous en concluons que l'assurance facultative par l'État est condamnée par ses résultats. L'avenir est aux institutions libres, sous le contrôle législatif et administratif de l'État.

Nous empruntons à l'*Économiste français* les reflexions suivantes qui nous serviront de conclusion :

En réalité, plus on étudie la question et plus on arrive à la conviction qu'il n'y a que l'initiative privée qui puisse, dans tous les pays, en matière d'assurance sur la vie pour la classe ouvrière, arriver à une solution pratique. Ou bien les patrons dévoués aux travailleurs serviront d'intermédiaires à ceux-ci auprès de caisses d'assurances spéciales pour le payement de leurs primes dont ils feront l'avance en cas de chômage et qu'ils prélèveront sur le salaire dans les temps de travail normal; ou bien encore — et ceci nous paraît être la solution cherchée puisqu'elle donne de bons résultats dans les pays voisins — les compagnies actuelles d'assurances sur la vie s'organiseront de manière à pouvoir assurer les ouvriers en leur réclamant une prime par semaine, par quinzaine ou par mois, au lieu d'exiger le versement annuel d'une somme qui pour les travailleurs sera toujours relativement considérable.

En France, une compagnie d'assurances est entrée depuis quelque temps dans la voie de l'assurance entendue de cette façon. On doit souhaiter que l'expérience se généralise. Elle a devant elle un champ à peu près illimité et la « matière assurable », qui commence à faire défaut aux anciennes compagnies d'assurances qui s'adressent presque uniquement aux classes riches ou aisées, ne manquera pas aux nouvelles compagnies qui voudront exploiter une veine jusqu'ici délaissée. Les capitaux sans emploi pourront trouver dans ces combinaisons habile-

ment dirigées un placement rémunérateur. On a « démocratisé » beaucoup de choses depuis un demi-siècle; le temps semble venu de démocratiser l'assurance, à la condition bien entendu, que l'État borne son action, et laisse le champ libre à l'initiative privée.

En Angleterre, ce système fonctionne depuis de longues années. Parmi les compagnies chez lesquelles il est organisé, nous citerons la *Prudential Assurance C°*, dont les primes sont hebdomadaires et qui a sous ses ordres un système d'agents qui se rendent à domicile chez l'ouvrier et encaissent la partie de la somme dont la totalité doit former au bout de l'année le montant de la prime annuelle. Cette compagnie remonte à 1854 et compte annuellement plus de huit millions d'assurés. Il n'y a qu'un inconvénient à craindre dans cette organisation, c'est le chômage. Tant que l'usine marche, que l'ouvrier a du travail assuré, il est facile à la compagnie de percevoir la prime et à l'ouvrier d'en faire le sacrifice à son profit personnel ou à celui de sa famille; mais vienne une période d'inactivité, la compagnie et l'ouvrier se trouveront dans l'impossibilité, l'une de toucher la somme sur laquelle elle doit compter, l'autre de verser le total de la somme à laquelle il s'est engagé. Fort heureusement les *Trade's Unions* et les *Friendly Societies* ont prévu ce cas, contrairement à nos sociétés françaises de secours mutuels qui n'ont jamais pensé à rien organiser de semblable, et elles ont institué une caisse spéciale justement destinée à subvenir au paiement des primes en cas de chômage et à délivrer l'ouvrier du souci de la déchéance de son assurance en cas de non-payement.

Des sociétés d'assurance sur la vie exclusivement destinées à la classe ouvrière fonctionnent également en Amérique et exploitent ce qu'on appelle l'assurance industrielle, *industrial risk*. Un journal américain [1] nous apprend qu'au 31 décembre 1888 il y avait pour toutes les compagnies qui, dans l'Union américaine, faisaient des assurances industrielles, un total de dix millions de polices, représentant le sixième de la population actuelle des États-Unis. Dans l'État de New-York, il en existait quatre à la même époque [2] ayant en cours 2,778,801 polices et assurant un capital de 1,499,810,950 francs, soit 545 fr. 60 par police.

En dehors de ces compagnies spéciales, on relève en Amérique 70 sociétés enregistrées sous le nom de *Cooperative associations* (*Building Societies, land fund associations*, etc.) qui, entre autres buts visés, ont pour objet de constituer un fonds d'assurance sur la vie, exactement un capital au profit des veuves et des orphelins des sociétaires (*widow and orphan's beecfit fund*), et qui pour cette raison sont placées sous le contrôle du surintendant des assurances. Dans la seule ville de Philadelphie, on en signalait, en 1886, de 500 à 600 avec 125 millions de capital, grâce aux combinaisons desquelles on était parvenu, sur 185,000 ouvriers, à en rendre 40 à 50,000 propriétaires de leur habitation. Ces sociétés sont tellement populaires en Amérique qu'il n'est guère de villes qui n'en possèdent, et que les ministres de tous les cultes, protestants ou catholiques, y exhortent leurs ouailles, en leur rappelant les devoirs de prévoyance qui leur incombent comme maris et comme pères : c'est à ce point de vue qu'on s'est occupé de leur développement lors du der- congrès de Baltimore pour le centenaire catholique aux États-Unis. Dans la seule année 1888, des sociétés américaines avaient encaissé 172 millions de primes mensuelles ou hebdomadaires garantissant au maximum 10 000 francs; les polices étaient au nombre de 1 188 508 et le capital assuré s'élevait à près de 15 milliards.

En Italie, l'assurance au point de vue des ouvriers a revêtu une autre forme. Sur l'initiative de M. Lurzatti, il s'est créé dans plusieurs villes des patronats, dans lesquels les chefs d'usines, pour faciliter à leurs ouvriers l'assurance contre les accidents de travail, leur servent d'intermédiaires auprès d'une caisse d'assurance pour le payement des primes et leur font au besoin l'avance de ces primes au cours des périodes de chômage.

III. RÉGLEMENTATION ET CONTROLE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE.

Si l'État n'a pas à intervenir comme *assureur* dans les diverses branches d'assurances, il a le devoir de les réglementer et de les contrôler, comme fait toute société sollicitant les économies et l'*épargne* (voy. ce mot) du public. Les compagnies d'assurances, dont les opérations ont eu un si considérable accroissement, ne sauraient échapper à ce contrôle.

En cette matière, l'intervention de l'État est nécessaire non seulement à cause du nombre, mais surtout à raison de la nature des intérêts engagés. On ne saurait les assimiler à ceux des sociétés financières qui chaque jour font appel à la faveur du public. C'est le patrimoine de l'orphelin et de la veuve, c'est l'épargne du vieillard qu'il s'agit de préserver en veillant à la bonne gestion des sociétés d'assurances.

L'espèce et la durée des contrats d'assurance amènent nécessairement entre les

1. *The [illegible] Journal*, 18[illegible].
2. *M[illegible] des Assurances*, 1[illegible] février 18[illegible].

mains des sociétés une accumulation énorme de capitaux, dont l'exigibilité est subordonnée à certains événements et à des causes très complexes. En outre, l'intérêt économique du pays demande que ces capitaux ne restent pas improductifs. Si leur emploi est déterminé par les statuts, l'État doit en surveiller l'exécution et la régularité.

De plus, dans la plupart des compagnies françaises d'assurance, les assurés dont le nombre immense alimente, comme par mille ruisseaux, la caisse sociale, ne sont pas représentés aux assemblées générales de la société, à moins qu'à leur qualité d'assurés il ne joignent celle d'actionnaires. Cette situation mérite toute la sollicitude de l'État.

Ces motifs, tirés des caractères qui distinguent les sociétés d'assurance des autres manifestations de l'esprit d'association, justifient une intervention toute spéciale de l'État. A ce titre, nous ne saurions admettre comme suffisants les pouvoirs généraux qui lui sont donnés par les lois en vigueur, et notamment par celle de 1867 sur les sociétés anonymes. Pour être efficace, l'intervention de l'État doit consister en un contrôle préventif lui donnant le droit de réglementer et de surveiller la gestion financière des sociétés, et en un contrôle répressif, comportant une sanction en cas d'inexécution des clauses statutaires.

On trouvera l'exposé du contrôle de l'État sur les sociétés d'assurances, tel qu'il est organisé en France et à l'étranger, au mot *Police d'assurance*. Nous nous bornerons à constater que le principe du contrôle de l'État en matière d'assurance, ne saurait être sérieusement contesté, mais qu'il ne doit s'exercer que dans la mesure compatible avec le respect des libertés acquises au régime économique du pays.

P.-A. Le Roy et Michel Lacombe.

ÉTATS GÉNÉRAUX.

SOMMAIRE

1. Origines et attributions des états généraux.

Les états généraux étaient une assemblée des divers ordres qui composaient la partie de la nation en état de s'intéresser utilement aux choses de la politique et de l'administration. L'histoire ne les connaît comme tels, d'une façon certaine, que depuis le milieu du XIVe siècle. Mais elle en retrouve sous diverses formes la trace non équivoque bien avant cette époque.

« Nous avons, dit M. G. Picot au début de son remarquable ouvrage, vu l'usage des assemblées profondément enraciné dans le sol de la Gaule, comme une tradition dont l'origine se perdait dans le passé. Nous les avons retrouvées dans les institutions romaines, comme un mode d'administration ; puis nous avons assisté au triomphe successif de ces deux principes : la puissance de l'individu prévalant dans les assemblées barbares, le pouvoir impérial dominant les assemblées de Charlemagne. Au-dessus de ces deux systèmes, l'emportant tour à tour l'un sur l'autre, se maintient l'unité constante d'un usage commun à toutes les races de l'Occident. La féodalité seule put étouffer un instant les délibérations publiques ; mais elle reparut aussitôt dans les côtés du Nord où l'esprit municipal prépara peu à peu sa restauration. Une classe d'hommes instruits se forma et s'éleva entre la royauté et la noblesse. Au XIIIe siècle, elle conseilla la royauté ; avec le XIVe, elle parvint au pouvoir. Elle prit part à plusieurs assemblées côte à côte avec les évêques et les barons. En un demi siècle, elle proclama l'indépendance de la couronne, fonda la loi salique et obtint le droit exclusif de voter l'impôt. Tels furent les premiers états généraux ».

Ces états ont donc un long passé historique. Ils sont nés de coutumes séculaires. Toutefois, en temps qu'assemblées convoquées, au moins durant trois siècles de notre histoire, sinon périodiquement, du moins à des intervalles rapprochés, on peut dire que les états généraux sont nés, à une époque récente, de la souffrance des peuples et des gaspillages de la royauté. Nos anciens rois, quand ils se trouvaient réduits aux dernières extrémités financières et qu'il fallait en venir à des mesures extraordinaires pour se créer des ressources, rencontraient, soit dans les institutions, soit dans les coutumes, des difficultés presque insurmontables. Il leur aurait fallu le plus souvent recourir à la violence. C'étaient là des responsabilités devant lesquelles ils reculaient. Ils s'adressaient alors à la nation elle-même, assemblée dans la personne des représentants élus des trois ordres qui constituaient, sous l'ancien régime, la société politique du pays : le clergé, la noblesse et la bourgeoisie (ou tiers état).

Devant ces assemblées, dites *états généraux*, le roi ou son chancelier exposait la situation politique et financière du gouvernement et lui demandait le vote des subsides nécessaires pour faire face à cette situation. De son côté, l'assemblée, par l'orateur de chacun de ses ordres, faisait l'exposé des besoins, des réclamations ou des revendications des peuples, et demandait des réformes en con-

tenante de cet exposé. Ces réformes étaient alors promises, consignées même dans des ordonnances royales (vraies archives des états). L'assemblée votait les subsides; les rois procédaient à la levée, puis régulièrement oubliaient leurs promesses et n'y songeaient plus guère qu'au retour périodique des mêmes difficultés. De nouveau alors, ils convoquaient les états généraux. (V. Budget, § 2, et Finances de l'ancien régime, 1re partie.)

On verra, par les exemples suivants, que tout le rôle économique des états généraux est résumé en ces quelques lignes.

2. Les assemblées les plus importantes en matière économique et financière.

Les premiers états généraux, connus sous ce nom, se réunirent en 1302, sous Philippe le Bel, puis en 1308, en 1314; il y en eut d'autres encore en 1317, 1321, 1329, 1338. Quelques-uns eurent, au point de vue politique, une importance capitale. Mais il faut arriver à la période de 1351 à 1357 pour rencontrer des faits constatés qui intéressent l'histoire des finances ou du développement de la richesse publique.

Le roi Jean le Bon avait convoqué les États en février 1351; il leur avait fait un exposé lamentable de la situation financière de la France. Mais les délégués répondirent à sa demande de subsides en déclarant qu'ils n'avaient pas reçu de pouvoirs suffisants pour contracter un pareil engagement. Là-dessus, le roi Jean prononça la dissolution des États. Plus tard il procéda à une négociation directe avec chaque *bonne ville* : cela fut inutile. Il recourut, suivant l'usage, à l'altération des monnaies (v. Finances de l'ancien régime, 2e partie) : il en tira si peu de ressources qu'il fut obligé, quatre ans plus tard, de convoquer de nouveau les États généraux.

États généraux de 1355, 1356, 1357. — Ces états se réunirent à Paris le 2 décembre 1355. Il n'y eut de représenté que la province de la langue d'oïl. Le président du clergé était Jean de Craon, archevêque de Reims; celui de la noblesse, Gauthier de Brienne, duc d'Athènes, et celui du tiers état, Etienne Marcel, prévôt des marchands de Paris. Avec ces États commence une révolution. Le tiers-état n'est plus que de nom le troisième ordre. C'est lui, en définitive, qui va constituer la véritable représentation nationale. Toutes les revendications du droit public, toutes les demandes de réformes générales, toutes les plaintes et doléances de la nation vont sortir de son sein. Son influence, le nombre de ses membres, ses talents administratifs, sa science, sa probité, et surtout ses votes financiers, vont faire que les deux ordres privilégiés, la cour et le roi même, auront à compter désormais avec lui.

Le chancelier demanda aux états « que les ordres eussent advis ensemble quelle ayde ils pourroient faire au roy qui fust suffisant pour les frais de la guerre » ; il ajouta « que de son côté, le roi, considérant combien l'altération des monnaies avait pesé lourdement sur son peuple, il promettait de faire « forte et durable monnaie ». D'un commun accord, les trois ordres votèrent alors le subside nécessaire pour l'entretien de 30,000 hommes, c'est-à-dire *cinquante cent milles livres*, soit 5 millions de livres parisis, et ce, au moyen de deux impôts : 1° taxe de 9 deniers par livres sur toute denrée, et 2° une gabelle de sel; impôts qui s'étendraient à tout le royaume à toutes les classes des citoyens : « gens d'Église, nobles ou aultres ».

Mais les bourgeois (le tiers état) ne voulurent pas voter ces subsides sans condition. Ils exigèrent qu'on leur promit : l'égalité de tous devant l'impôt, y compris le roi et sa famille; le maniement des deniers publics; l'indépendance du tiers vis-à-vis les deux autres ordres; la périodicité de la réunion des états généraux, ou tout au moins le droit de fixer eux-mêmes la date de leurs futures réunions. Et, en conséquence de ces conditions, ils ne votèrent les subsides que pour un an, s'ajournèrent au 30 novembre prochain pour s'assurer de la suffisance des subsides et en surveiller la levée.

En se séparant, les états s'étaient donné rendez-vous à Paris, le 30 novembre; mais le désastre de Poitiers et la captivité du roi Jean furent le premier signal d'une longue suite de troubles, dont Paris devait être le principal théâtre. Ces événements firent devancer de plus d'un mois la session des états. Le dauphin en fixa l'ouverture au 17 octobre. Les députés de toutes les provinces y prirent séance; les trois ordres réunis en comptèrent plus de 800. Ceux de la noblesse y étaient peu nombreux; le tiers état, au nombre de plus 400, avait pour président le fameux Étienne Marcel que les événements venaient de placer a la tête de la commune de Paris.

Apres l'exposé de la situation, les ordres demandèrent un délai « pour parler ensemble sur ces choses » et se réunirent aux Cordeliers, où ils nommèrent un comité de quatre-vingts membres pour préparer les requêtes. Cette commission ayant appelé le dauphin dans son sein, lui fit part des *conditions* auxquelles les états voteraient les subsides. Ils demandaient : la mise en accusation de huit grands officiers de la couronne parmi lesquels se trouvaient le chancelier de La Forest et Simon de Bucy, le maître des monnaies ;

la nomination d'un conseil de 28 membres [illegible] la mise en liberté du roi de Navarre. Le dauphin demanda des adoucissements à ces dures conditions, mais les quatre-vingts n'y voulurent point entendre.

Recourant encore à une manœuvre qui se reproduisait presque à chaque convocation, le dauphin essaya bien d'obtenir des états provinciaux les ressources les plus urgentes. Vaine tentative; car chacune des provinces demanda que l'argent levé sur elle fût employé chez elle et pour elle, sous le contrôle des états provinciaux ; que le taux de la monnaie fût invariable et que toutes les autres levées d'impôts fussent suspendues. Le dauphin, après cela, fit encore une démarche auprès des pouvoirs municipaux de Paris. Mais Marcel et les échevins refusèrent d'empiéter sur les droits des états généraux.

Comme on n'avait abouti à rien, les états généraux se réunirent encore au commencement de février, à Paris. Leur premier acte prouve dans quel état d'esprit ils se trouvaient vis-à-vis de la cour. Ils firent copier les remontrances des quatre-vingts et les envoyèrent dans les provinces de la langue d'oïl, d'où elles revinrent approuvées par les [illegible] séance générale, le 3 mars. Le dauphin dut en entendre les sévères expressions, adhérer aux nouvelles exigences des états et signer enfin une ordonnance, conforme aux vœux des quatre-vingts (mars 1357), qui est comme une refonte de la constitution politique, financière, judiciaire et administrative de la France : « C'est, dit un des plus récents historiens des états généraux, le seul grand essai de constitution que, dans notre histoire, on puisse comparer à la grande charte anglaise; c'est une grande Charte communale, que la grande commune de Paris tente d'appliquer et tâchera de défendre[1] ».

L'ordonnance, en effet, portait en elle-même tous les éléments constitutifs d'une réforme générale dans toutes les branches de l'administration et partant, dans toute l'économie politique et sociale de la France. « Le grand conseil (élu par les états, y est-il dit), réorganisera le parlement, la cour des comptes et l'hôtel du roi; les états se rassembleront où ils le voudront et quand ils le voudront ; les députés seront sous la garde du peuple et pourront se faire accompagner par six hommes armés ». De ce fait, les états se trouvaient investis et du pouvoir législatif et d'une grande partie du pouvoir exécutif. La réorganisation financière était également complète. Les *géné-* [illegible] 1345, devaient être chargés de la surveillance financière tant pour la perception des impôts que pour l'emploi des deniers reçus ; l'assiette de l'impôt était de nouveau changée, et les états avaient, pour un an, tout droit sur « le nom, le titre et le cours des monnaies ». Grande réforme aussi dans l'armée, création d'une sorte de milice nationale, avec service obligatoire. Tous les hommes valides armés, formation de bandes de partisans; enfin, le roi devait ne donner à l'ennemi — selon l'expression du temps — « ne trêve ne abstinence » à moins d'avis contraire des gens des trois états. Les juridictions royales et seigneuriales étaient réformées. L'ordonnance voulait, au contraire de ce qui avait existé jusqu'alors, que la justice fût prompte, économique et impartiale. Les droits royaux, féodaux, subissaient également des restrictions notables : suppression du *droit de prise* et des *emprunts forcés*, qui étaient une variété de ce droit; suppression des garennes[1] avec permission de résistance aux « bonnes gens ».

États de 1484. — Après les états du roi Jean, on n'en peut pas citer de plus remarquables [illegible]

Ils ont ceci de particulier que pour la première fois depuis Philippe le Bel, le roi n'a pas convoqué les états pour en obtenir des subsides, mais pour les consulter sur les réformes utiles au bien du royaume. Il serait intéressant d'étudier par le détail tout ce qui, dans ce but, fut proposé par les députés en fait d'administration, de police, de juridiction, etc. Mais nous devons nous contenter ici de ce qui concerne les finances et le commerce.

Les trois ordres, qui avaient — par une entente trop rare — fondu leurs doléances et demandes dans un cahier unique — commencèrent par réclamer un adoucissement aux misères du peuple. Ils citèrent le cas de paroisses où la taille était, de 60 livres sous Charles VII, passée à 1000 livres sous Louis XI, et de provinces, comme la Normandie, où de 250,000 livres elle s'était élevée à 1,200,000. Selon eux, tout le mal vient du pouvoir absolu. Le roi devrait pouvoir suffire à toutes les dépenses ordinaires avec le domaine qui lui a été constitué dans ce but. Les tailles et les autres impôts ne devraient être consentis que pour les dépenses extraordinaires. Mais les officiers du roi, une fois que les états les ont consentis, s'efforcent de les rendre perpé-

1. [illegible]

1. [illegible]

tuelles. Pour remédier à cet effet, il importe de reconstituer le domaine du roi, d'en surveiller l'existence et l'emploi, et, comme sanction, de ne voter d'impôts qu'après épuisement du domaine.

Étant donné qu'il faudra cependant, pour l'extraordinaire, voter l'impôt, il importe que cet impôt soit le plus juste possible. L'impôt est, à cette époque, un impôt de répartition; or, tout impôt de répartition entraîne fatalement des inégalités quand il ne repose pas sur une bonne statistique de la population ou sur un bon cadastre des terres. Hors de cela, tout est injustice, et les officiers du roi en profitent. Voici, par exemple, le Cotentin et le pays de Caux : leur population est la même; le chiffre de leurs impôts presque égal; cependant, dans le Cotentin, chaque feu doit payer six livres de tailles, et dans le pays de Caux, seulement trois. Le Languedoc, au contraire, a un impôt qui est un véritable impôt foncier, qui repose sur la valeur du sol. Les abus des gabelles aussi sont extraordinaires; et c'est contre cette forme de l'impôt que se manifeste la plus vive opposition. Les députés parlaient d'horreurs dont les gabelles avaient été le prétexte, d'amendes énormes, de supplices même, tout cela sans procédure régulière, sans moyen pour les accusés de se justifier, selon le caprice des gens auxquels Louis XI, pour se libérer de ses emprunts d'argent, avait abandonné le produit des gabelles. Pourtant, par un remarquable esprit de sagesse et de justice, les députés s'en prirent moins à la gabelle elle-même qu'aux procédés de perception, demandant d'ailleurs en même temps et d'une façon générale, la suppression et des élus et des receveurs de tailles, et la concentration de toutes les recettes aux mains des percepteurs du domaine. Enfin, et c'est là la plus importante réforme financière proposée, les députés, frappés des avantages que procurait à la Normandie et au Languedoc leur situation particulière de *pays d'états*, qui donnait aux états provinciaux le droit de se réunir chaque année pour voter l'impôt et en fixer la répartition, réclamèrent la conversion de tous les pays d'élection en pays d'états.

Les états généraux de 1484 n'apportèrent pas une attention moins éclairée a l'examen des réformes utiles au commerce. Mentionnons tout de suite, et pour n'en plus parler, un vœu qu'inspirait seulement un esprit de jalousie et dont par malheur le roi tint un compte immédiat, en vue de la suppression des quatre foires de Lyon. Depuis l'établissement de ces foires par Charles VII et Louis XI, Lyon, où l'industrie de la soie florissait déjà, était devenu un centre important de commerce, le rendez-vous des négociants français et des commerçants italiens; sa prospérité excita l'envie et les intrigues des autres villes, de Paris et de de Bourges surtout; et celle-ci à la fin, obtint de voir les foires transportées dans ses murs, ce qui d'ailleurs, ne fut avantageux pour personne, pas même pour elle.

En général, pourtant, les plaintes des députés furent plus éclairées : on en retrouvera quelques-unes développées au XVIIIe siècle. Presque toutes ont pour but la suppression des entraves de tout genre qui gênent le commerce. On attaqua l'impôt sur les marchandises et du quart sur les boissons et surtout les taxes sur les transports des marchandises, taxes fatales au commerce et qui n'avaient de raison d'être que l'intérêt du Trésor. Sur ce point, les abus étaient criants. Les péages et les lignes de douanes intérieures étaient multipliés au delà de toutes limites et donnés à ferme à des gens qui accablaient de vexations les marchands, confisquant les marchandises, exagérant les tarifs, etc. Les états réclamèrent la fin des affermements et la protection des juges royaux et la perception des taux uniquement « aux fins et extrémités du royaume, et non ailleurs ». Ils s'occupèrent aussi, en même temps que de la liberté du commerce, de la sécurité des transports, du bon état des routes et des ponts, dont l'entretien était le prétexte de la levée des péages, et demandèrent que cet entretien fût mis à la charge de ceux, seigneurs ou villes, qui percevaient les taxes. Les députés du Languedoc, où se faisait un grand commerce d'exportation du blé, s'élevèrent contre les entraves que le roi voulait apporter à la libre circulation du blé, prétendant que « les gens des états du pays connaissaient mieux l'abondance ou la défaillance du dit pays ». Enfin, ils réclamèrent pour la soie nationale protection contre les soies étrangères.

La plupart des doléances des états de 1484, en ce qui concerne le commerce, témoignent d'un esprit singulièrement ouvert et au fait à la fois des besoins du pays et des réformes pratiques à introduire. Presque toutes reçurent satisfaction. Dès le 8 mars 1484, alors que les états étaient encore réunis, une ordonnance de Charles VIII supprima tous les péages et taxes établis depuis la mort de Charles VII, et déclara compétente, sur ce point, la justice ordinaire; et une autre ordonnance, rendue elle aussi pendant la session, déclara qu'aucun droit de douane ne serait payé, sinon aux limites du royaume. Les guerres d'Italie tournèrent d'un autre côté les préoccupations du peuple et du gouvernement; mais, une fois l'ordre rétabli, une des premières mesures de Louis XII,

tint de faire rechercher si les seigneurs qui levaient des droits de péage ou autres sur leurs terres étaient tenus, en retour, d'entretenir les ponts et les routes et, dans l'affirmative, de les y contraindre, au besoin en saisissant leurs terres. Un peu plus tard, il fit supprimer tous les péages établis depuis cent ans en France, sans octroi du roi. Enfin, il établit la compétence du parlement de Paris, en ces matières, de préférence à toute autre juridiction.

Pour ce qui est des finances, si l'on ne considère que le résultat d'ensemble, dégagé de toutes les tracasseries et de tous les manques de foi qui accompagnaient les discussions et qui suivirent l'assemblée, on ne peut nier qu'il n'ait été des plus importants. Sans doute, les députés sortaient de la réunion de Tours fatigués, froissés, peut-être même un peu diminués dans leur dignité : les belles promesses du chancelier de France, dans la séance d'ouverture, étaient loin; lorsqu'au nom de la France, « ayant reçu un mandat du peuple et ayant juré de soutenir sa cause », ils avaient réclamé la production des états de dépenses et de recettes, on leur avait fourni des chiffres faux; l'entourage royal les avait traités de haut, leur avait parlé un langage menaçant et avait essayé sur eux tantôt de l'intimidation et tantôt de la séduction; on était allé jusqu'à leur refuser la parole dans les commissions mixtes, composées de commissaires royaux et de délégués des états; enfin, pour abréger le durée de la session, on avait supprimé leurs indemnités de présence : l'impôt, en effet, une fois voté, on n'avait plus que faire des députés, dont on redoutait à tout moment de voir se réveiller le courage et le zèle pour le bien public.

Ce n'est pas tout. La session close, ce qui s'était tant de fois produit, se produisit une fois de plus. On oublia les promesses et les engagements; on feignit de croire qu'une somme de 300,000 livres, votée pour un an seulement, était incorporée au budget d'une façon permanente, et on en fit état comme d'une ressource ordinaire; on ne craignit même pas, au mépris de la parole donnée solennellement, de lever des impôts supérieurs à ceux qui avaient été consentis. Aussi, presque toutes les revendications des députés échouèrent misérablement : on ne s'engagea ni à les convoquer périodiquement, ni à ne leur demander les subsides nouveaux qu'après l'épuisement des revenus du domaine, ni à proportionner les dépenses aux recettes votées.

Toutes ces tracasseries, cependant, toutes ces vexations, tous ces manques de foi, ne doivent pas nous faire perdre de vue le point principal, à savoir que d'une façon générale, si l'on compare dans leur ensemble les règnes de Charles VIII et de Louis XII à celui de Louis XI, on constate une diminution d'impôt de 2,400,000 livres. Cela pour le présent. Pour l'avenir, un autre résultat plus considérable encore semblait obtenu : on avait, une fois de plus, et par un engagement encore plus solennel que le précédent, fait admettre le principe du vote de l'impôt par les états. Après ces triomphes — éphémères malheureusement — les députés aux états pouvaient, à bon droit, oublier les ennuis qu'ils avaient subis pour ne plus regarder que la grandeur des résultats acquis.

Nous nous bornerons à l'étude sommaire de ces deux assemblées. Nous ne pouvons ni ne voulons donner ici un historique complet des états généraux et de leur influence. Mais nous pourrons, dans un court résumé, montrer leur action sur la gestion financière et économique du pays pendant plus de trois siècles.

Dès 1338 et, jusqu'aux dernières sessions, les états généraux n'ont cessé de revendiquer le droit de la nation de voter les impôts. Leurs efforts pour en faire triompher l'application pratique furent constants, si bien que, malgré des insuccès répétés, ce droit, toujours reconnu et jamais respecté, finit par passer à l'état de principe et par figurer au nombre des lois fondamentales de l'état. Du roi Jean à Charles V, aucun subside n'est perçu sans l'assentiment des états. Après la guerre de Cent ans, les états réclament du roi l'abolition de l'impôt seigneurial : elle leur est accordée. Sous Louis XI, qui avait plus que triplé la taille accordée à Charles VII, ils réduisirent à 1,500,000 livres l'impôt direct qui s'élevait à 4,500,000 livres, et cette réforme tint pendant deux règnes. Sous Charles VIII et Louis XII, ils ne permirent pas que la moyenne de la taille dépassât deux millions; toutefois sous le règne d'absolutisme de François Ier elle s'éleva à plus de sept millions.

Réunis de nouveau, les états veulent ramener les tailles au chiffre qu'elles avaient sous Louis XII ; mais le rapport des valeurs s'est déplacé, la royauté a des engagements calculés sur le pied de la valeur actuelle ; il faut désintéresser les créanciers et faire face à tous les besoins nouveaux. Les états ne laissent pas cependant d'arracher au conseil une diminution de 2 millions de livres. A quinze ans de là, les recettes s'élèvent à 16 millions, et Henri III demande aux états assemblés onze millions de plus qui lui étaient nécessaires pour entretenir la guerre. Les états, travaillés cependant par toute espèce d'intrigues, de promesses, de menaces et de prières, résistent à tout, et leurs neuf délibérations aboutissent à neuf refus formels. En 1588, nou-

velle convocation. La situation est plus déplorable que jamais. Les dépenses sont doublées, les provinces ruinées, toutes les caisses vides. Néanmoins les états résistent toujours et arrachent à Henri III « qui ne céda que la rage au cœur » une diminution de huit millions. L'action des états est presque nulle sous le règne prospère de Henri IV, qui se montre aussi prodigue en dépenses utiles que les Valois l'avaient été en dépenses folles. Mais, en 1614, on retrouve, avec les mêmes désordres, les mêmes revendications, le même désir d'alléger les charges du peuple.

Maintenant, si l'on cherche à quoi ces révendications persistantes ont abouti, on constate que comme résultats concrets, se traduisant par des faits, les états ont obtenu peu de chose.

Les états généraux voulurent tous la réduction des dépenses et mirent quelquefois, à poursuivre cet idéal, une persistance aveugle, ne voulant point tenir assez compte de la différence des temps et des faits : « S'ils avaient cherché à créer le contrôle des dépenses, dit M. Picot, et à l'assurer à jamais dans l'avenir, ils auraient rendu à leur temps et aux siècles qui devaient suivre un plus grand service qu'en demandant sans cesse la réduction des tailles[1] ».

Mais, à côté de ces premiers résultats assez minces, il faut le dire, nous en rencontrons un second, autrement considérable. Redoutés par les rois, raillés par les courtisans, joués et trompés par les financiers, forcés de juger de l'état des affaires sur de fausses pièces et sur des documents tronqués, et réduits, en fait, par tant d'obstacles, à peu près à l'impuissance, les états généraux ont maintenu vivace, dans la nation, cette idée ancienne, mais peu à peu oubliée, que la nation doit être maîtresse et de son argent et de ses destinées. Et ce sont ces affirmations continuées pendant trois siècles qui ont fait l'éducation politique du pays et ont préparé l'avènement du régime de liberté qui, sauf quelques éclipses, ont prévalu chez nous depuis plus de cent ans.

Bibliographie.

Toussaint Quinet, *Recueil des états tenus en France sous les rois Charles VI, Charles VIII, Charles IX, Henri III et Louis XIII*, 1651, 1 vol. — Paulin Paris, *Grandes chroniques de France*, Paris, t. VI, 1350-1382 (Paris, 1836). — Jean Masselin, *Journal des états généraux de France*, 1484. Traduit du latin par A. Bernier, 1835. — Rathery, *Histoire des états généraux en France* (1845). — Boullée, *Histoire complète des états généraux et autres assemblées représentatives de* 1302 à 1626 (Paris, 1845, 2 vol.). — Georges Picot, *Histoire des états généraux considérés au point de vue de leur influence sur le gouvernement de la France* de 1355 à 1614). — Augustin Thierry, *Histoire du tiers état*. — Jallifier, *Histoire des états généraux* (1302 à 1614). Paris, in-12, 1888.

1. *Hist. des états généraux*, t. IV.

EVERETT (Alexandre-Henri ou William), né à Boston le 19 mars 1790, mort à Canton en 1847. Élève et ami de John-Quincy Adams, qu'il accompagna en Russie, en 1809, il parcourut, de 1812 à 1814, l'Angleterre et la France. Il fut attaché, peu après son retour aux États-Unis, à la légation de La Haye et, dix ans plus tard, à celle de Madrid et enfin chargé en 1840 d'une mission secrète à Cuba. Ses succès diplomatiques furent médiocres et il finit par accepter le poste de plénipotentiaire en Chine, mais mourut à peine installé dans ses fonctions. Il était meilleur écrivain que négociateur et a laissé des ouvrages dont quelques-uns firent grand bruit à leur apparition.

En dehors de nombreux articles dans la *North American Review*, qu'il dirigeait avec son frère Edward, il faut citer : *Europe, or a Survey of the present situation of the principal powers with conjectures on their future prospects* (Boston, 1822). — *New Ideas on population, with Remarks on the theories of Godwin and Malthus* (Ibid., 1823), trad. par Ferry (Paris, 1826). — *American, or a general Survey of the political situation of the general powers of the western continent* (Philadelphie, 1827). Comme économiste, il réfute ardemment Malthus ; comme politique, il prévoit que deux États absorberont tout le monde chrétien : la Russie et les États-Unis.

E. R.

EXPORTATION. — IMPORTATION. — **V. Commerce, Balance du commerce, Liberté des Échanges.**

EXPOSITIONS.

SOMMAIRE

Les expositions peuvent être, suivant leur importance : universelles et internationales, nationales ou régionales ; elles sont dites spéciales, lorsqu'elles ne comprennent qu'une branche d'industrie ou un groupe d'industries liées les unes aux autres par une solidarité étroite.

On ne tente plus guère aujourd'hui que dans des cas très rares — pour les engins militaires par exemple — de cacher les procédés de fabrication. La méthode à suivre dans la concurrence industrielle, ainsi qu'il ressort des théories économiques, ne comporte plus l'emploi de la ruse. Une découverte se propage vite ; un perfectionnement

ne demeure pas le privilège d'un entrepreneur, d'une ville ou d'une nation. L'inventeur possède, il est vrai, un droit de propriété sur son invention, mais ce droit est temporaire (V. Propriété industrielle). Les brevets d'invention ne protègent même l'inventeur que dans une certaine limite. Un principe scientifique, les propriétés d'une substance une fois connus, des applications nombreuses et variées, tendant toutes au même but, se font jour. Or, ce sont les expositions qui aident le plus à la vulgarisation des nouveaux procédés de l'industrie, et cela au grand avantage du progrès économique. Ce n'est pas le produit lui-même qui est seul exposé ; à côté de ce produit, le fabricant de machines expose l'outil, la machine avec lesquels on a confectionné ce produit. Plus loin, le vendeur ou producteur de la matière première expose la matière première. Toutes les phases de la production, y compris le genre d'organisation des ateliers et la réduction des bâtiments industriels, sont largement étalés sous les yeux du public. Les entrepreneurs, leurs contremaîtres, ingénieurs et ouvriers, peuvent donc, chacun dans leur spécialité, s'instruire, constater les progrès faits par les concurrents. Assurément, il est des publications spéciales ornées de dessins qui tiennent le monde industriel au courant des découvertes ; rien ne vaut, cependant, pour des praticiens, l'expérience directe, la vue de la machine en marche.

Point n'est besoin d'insister sur ce sujet pour montrer le grand profit que retirent les industriels de ces leçons de choses. Les expositions spéciales sont, à cet égard, une bien meilleure école que les expositions universelles, parce qu'étant surtout destinées aux gens du métier, elles visent moins, dans leur installation, à l'effet décoratif, et cherchent surtout à faire ressortir les avantages divers de fabrication. Malheureusement, ces expositions spéciales n'attirent pas toujours les industriels étrangers et, en particulier, ceux qui sont éloignés et dont les frais de transport seraient trop considérables. Car si l'exposant est poussé par son amour-propre, son patriotisme, à montrer ses produits, il est aussi conduit par le besoin de faire de la publicité. Or, les expositions spéciales, nous l'avons déjà dit, n'attirent pas la foule des curieux comme les expositions universelles.

Les expositions universelles, à mesure qu'elles deviennent plus vastes, semblent s'éloigner du but que l'on s'était proposé à l'origine de leur fondation. Elles sont devenues de grandes foires à plaisirs : on y élève des théâtres, des cafés-concerts, des bazars. Les étrangers, les visiteurs de toute condition y affluent en quête des attractions promises, des feux d'artifices et des fêtes données en faveur de l'industrie. Malgré tout cet éclat, il semble que l'industrie ne soit, en cette circonstance, qu'un prétexte. Car, devant l'entassement des produits de toute nature, on demeure l'esprit saisi comme par une belle mise en scène ; mais l'on ne peut guère être attiré par le désir de l'étude, d'autant plus que la place manque à chaque industrie pour faire une exposition complète.

Des expositions spéciales présentent, au contraire, une réelle utilité, lorsqu'elles ne sont pas enfermées dans une spécialité trop étroite. La division du travail est une force puissante dans la production ; elle deviendrait un obstacle, si on l'appliquait sans mesure pour les expositions. Il est, du reste, des industries dont l'exposition est limitée par la nature des choses. Si l'on peut montrer partout des moteurs à vapeur en marche, il est plus difficile de faire fonctionner dans une exposition les moteurs hydrauliques. L'on ne peut pas exposer l'élément premier de l'agriculture : le sol. On montre bien divers produits animaux et végétaux de ce sol, les engrais, des machines de toute nature et même des échantillons de terre avec leur analyse chimique. Ce n'est pas néanmoins l'agent principal, le sol, qui est en jeu avec son relief, sa physionomie spéciale et les conditions multiples et variées de son milieu. Toutes ces particularités sont décrites dans des livres spéciaux ; dans une exposition faite pour donner des leçons de choses, elles ne peuvent exister. Peut-être doit-on joindre cette cause à celles déjà fort nombreuses qui expliquent le retard apporté dans les progrès agricoles de certains pays, où les applications des nouveaux procédés sont faites parfois sans les modifications et corrections nécessaires imposées par les conditions différentes des milieux et du sol.

Des champs de démonstration (qu'il ne faut pas confondre avec les champs d'expérience) ont été institués par l'État. Ils pourraient à la rigueur être assimilés à une exposition spéciale de culture faite sur un terrain qui est sensiblement le même que celui sur lequel agissent les agriculteurs voisins, seuls spectateurs réellement intéressés au point de vue professionnel.

Les récompenses données dans les expositions ne semblent pas susciter beaucoup l'émulation des exposants, surtout lorsqu'il s'agit d'expositions universelles, où les appréciations et les comparaisons deviennent fort difficiles. D'autre part, l'objet de concours est en général un objet dont le prix de revient est très élevé parce qu'il a été fabriqué en vue

d'une récompense honorifique; il n'est pas, à proprement parler, un objet industriel. A un point de vue spécial, on peut considérer que l'établissement des prix culturaux a son utilité. En ce cas, en effet, c'est l'ensemble de l'entreprise qui est considéré et non un de ses produits isolé.

On s'est demandé s'il était utile et nécessaire que l'État prît la direction générale des expositions et en fît les frais en dehors de la part contributive des villes où ont lieu ces expositions. Au début, lorsque les moyens de transport ne permettaient pas de compter sur un grand nombre d'exposants et de visiteurs, l'Etat était obligé d'organiser, à ses risques et périls, ces concours. Aujourd'hui que les expositions universelles ont pris l'extension que l'on sait, en entraînant de très grosses dépenses, il convient d'être plus prudent. En réalité, les expositions universelles n'offrent pas, nous l'avons vu, une utilité proportionnée aux dépenses énormes qu'elles causent. Il serait donc bon, ou de les supprimer, ou, si on les maintient, de ne les considérer que comme de vastes kermesses dont l'organisation et l'administration, sous réserve de conditions imposées par l'État, seraient abandonnées à des entrepreneurs chargés de toute la responsabilité financière. Si l'État pouvait faire quelques sacrifices pécuniaires, c'est bien plutôt en faveur des expositions spéciales qu'il devrait se les permettre.

2. Historique.

C'est en France que fut ouverte, en 1798, la première exposition industrielle. Le moment était peu favorable. Les événements de la Révolution, et les guerres surtout, si funestes au développement économique, n'avaient point poussé le pays vers les travaux industriels. Néanmoins, quoique les exposants ne fussent guère plus d'une centaine environ, cet essai fit entrevoir de beaux résultats pour l'avenir. Cette exposition était « nationale ». Dans l'esprit de ses organisateurs, elle était destinée à exciter l'émulation entre les industriels français, afin d'écraser l'industrie rivale : l'industrie anglaise. La grande médaille devait être décernée, dans ce but, à l'exposant « qui aurait porté le coup le plus funeste à l'industrie anglaise ». Cette exposition ne dura qu'une semaine. Celles qui eurent lieu en 1801 et en 1802 étaient trop rapprochées et ne réussirent qu'imparfaitement. Mais, en 1806, le nombre des exposants augmenta dans de très grandes proportions et atteignit un chiffre dix fois plus considérable qu'en 1802. Les guerres et les changements politiques rendirent ensuite impossible pendant treize ans l'organisation des expositions, pour lesquelles la paix est une condition indispensable de succès. La Restauration fit trois expositions : en 1819, 1823 et 1827. La dernière dépassa de beaucoup les deux précédentes. De très belles machines à vapeur y furent exposées. Sous le règne de Louis-Philippe, les expositions prirent une extension de plus en plus grande. Celles de 1834 et de 1839 ouvrirent la série des vastes expositions. On aura une idée des progrès réalisés par la comparaison de ces deux chiffres : en 1798, le nombre des exposants était de cent dix ; en 1839, il s'élevait à trois mille trois cent quatre-vingts.

Mais les emplacements donnés aux expositions devenaient de plus en plus insuffisants : après le Louvre, les Invalides, puis la place de la Concorde, les Champs-Élysées. En 1844, on appelait déjà les Champs-Elysées une « immense arène » et l'on était loin de supposer qu'un jour viendrait où l'on verrait les expositions colossales de Vienne au Prater en 1873, de Paris au Champ de Mars et à l'esplanade des Invalides en 1878 et 1889.

A partir de 1844, les différents pays de l'Europe créèrent des expositions. La Belgique, la Prusse, l'Autriche, l'Espagne, passèrent en revue leurs forces économiques dans des concours nationaux. Cependant ces expositions, limitées aux produits de chaque pays, ne pouvaient permettre la comparaison des progrès industriels de chaque nation relativement aux nations concurrentes. Des commissaires spéciaux étaient bien envoyés à ces expositions par les gouvernements étrangers avec mission d'écrire des rapports détaillés; mais ce moyen ne donnait guère de résultats pratiques. Alors l'idée vint de faire des expositions universelles internationales. La France, qui avait été l'initiatrice des expositions nationales, devait et voulait inaugurer chez elle la première exposition universelle. Les événements politiques empêchèrent l'exécution de ce projet que l'Angleterre réalisa à Londres en 1851.

On était loin du point de départ. La première idée qui avait fait créer une exposition avait été l'idée de lutte, d'une lutte identifiée avec la guerre, dans laquelle on cache à l'ennemi ses armes, ses mouvements, où l'on cherche à surprendre les secrets de son adversaire au moyen de l'espionnage. Puis, insensiblement, on avait compris que les progrès industriels s'étendent et se vulgarisent malgré les prohibitions. Partout, en effet, les mêmes besoins soulèvent les mêmes problèmes et la solution de ces problèmes activement cherchée est tôt ou tard découverte en plusieurs endroits, par des hommes qui ne se con-

naissent point entre eux, et qui cependant se trouvent unis en esprit par les vérités scientifiques. L'exposition de Paris, en 1827, prouvait que l'Angleterre n'avait pas le monopole exclusif de la construction des machines à vapeur. A quoi bon, alors, cacher ses procédés s'ils devaient infailliblement être trouvés par d'autres ? La question grandie se posait ainsi : la *division du travail* ; ce mot n'est pas seulement applicable à l'atelier, mais aussi au monde entier. Chaque pays, suivant sa position géographique, ses mœurs, la nature de ses forces, est destiné à fournir aux autres, sous l'empire de la liberté, des produits qu'il obtient à un prix de revient moins élevé que ses concurrents. Il essaye de le prouver dans ces expositions universelles, et il apprend lui-même à économiser ses forces, en passant en revue les pays chez lesquels il pourra aller chercher les produits qu'il ne peut obtenir chez lui qu'à un prix beaucoup trop haut.

La France avait remporté de brillants succès à Londres en 1851 ; en 1855, elle conviait elle-même toutes les nations à un vaste concours. L'entrée des onze premières expositions françaises avait été gratuite ; cette fois, on fit payer l'entrée par les visiteurs. Ils furent malgré cela nombreux (environ 5 millions) et le chiffre des exposants s'éleva à 23,954. On construisit spécialement pour cette exposition le palais de l'Industrie. Ensuite vint l'exposition de Londres en 1862 ; puis celle de Paris en 1867, installée au Champ de Mars. Le succès fut grand : le chiffre des exposants s'éleva à 42,217 et celui des visiteurs à environ 10 millions. Il y eut néanmoins un déficit de 12 millions qui fut soldé pour moitié par la ville de Paris. L'Angleterre essaya, en 1872, de particulariser son exposition, bien qu'elle lui conservât son caractère international et universel ; le but qu'on se proposait ne semble pas avoir été atteint, et il faut arriver à l'exposition de Vienne qui eut lieu l'année suivante pour assister à l'extension de plus en plus grande des expositions universelles. Établie au Prater, sur les bords du Danube, cette exposition occupait cinq fois l'espace de l'exposition de Paris en 1867. La dépense fut énorme et monta à 47 millions et demi ; les recettes, beaucoup moins élevées qu'on ne l'aurait prévu, n'atténuèrent pas le déficit. Aussi posa-t-on la question de savoir s'il était bien utile de faire ces vastes exhibitions, devant les énormes dépenses qu'elles nécessitaient. La même année une exposition universelle due exclusivement à l'initiative privée était organisée à Lyon. Elle eut peu de succès : elle venait du reste peu de temps après la guerre terrible que nous nous avions eu à soutenir, et coïncidait malheureusement avec l'exposition de Vienne. En 1876, l'exposition de Philadelphie, malgré les difficultés résultant de la distance, attira des exposants de quarante États.

Nous ne ferons que mentionner ici les deux grandes expositions universelles de 1878 et de 1889. L'exposition de 1878 eut des résultats financiers assez mauvais : les dépenses totales s'élevèrent à 55,775,000 fr. et les recettes totales n'atteignirent que le chiffre de 24,350,000 fr. L'exposition de 1889, grâce à une ingénieuse combinaison financière, n'a pas eu à enregistrer de déficit et a même donné des plus values. Toutes deux ont eu un grand succès de curiosité, mais avec l'exposition de Vienne, elles semblent — par leur extension toujours croissante, et leur tendance à se transformer en vastes foires à plaisir — devoir rendre de plus en plus contestable leur utilité au point de vie économique.

EXPROPRIATION.

SOMMAIRE

1. De l'expropriation en général.

L'expropriation est un mode de transmission de la propriété : c'est une vente forcée. En devenant obligatoire, la vente perd un de ses caractères essentiels qui est d'être un contrat.

La loi civile, le code de commerce et les lois administratives se servent du même terme : expropriation, pour désigner des opérations judiciaires qui, quoique fort dissemblables dans leurs procédures et leurs effets, aboutissent cependant à un même résultat : la vente forcée.

En matière civile ou commerciale, ces opérations sont des mesures d'exécution contre des débiteurs. L'article 2204 du code civil dit : Le créancier peut poursuivre l'expropriation : 1° des biens immobiliers et de leurs accessoires réputés immeubles, appartenant en propriété à son débiteur ; etc. L'article 532 du code de commerce parle également de l'action en expropriation des immeubles du failli, etc.

En matière administrative, la vente est provoquée par ceux qui veulent devenir acquéreurs. Les acheteurs, étant chargés d'une mission d'intérêt général, sont armés par la loi pour obtenir par contrainte ce qu'ils n'ont pu acquérir par les voies amiables.

Il y a une autre différence essentielle entre l'expropriation administrative et les autres.

Dans les ventes judiciaires, la vente a lieu aux enchères et le prix qu'en retire le malheureux vendeur est d'abord grevé de frais, et ensuite moindre que dans la vente libre, parce que le vendeur ne peut faire sa partie dans le jeu de l'offre et de la demande et défendre la hausse contre les acheteurs qui visent à la baisse.

Dans l'expropriation administrative, pour cause d'utilité publique, le prix est fixé par experts, en France par un jury. En principe, il est tenu compte du dommage causé au propriétaire par le fait seul que l'opération a lieu contre sa volonté ; de ce chef, il est indemnisé.

Comme les estimations des jurys sont le plus souvent assez élevées, ces opérations d'expropriation ont été généralement en France, et surtout dans les villes, avantageuses aux expropriés et onéreuses aux pouvoirs qui poursuivaient l'expropriation.

C'est l'*expropriation administrative* qui est le sujet de cet article; c'est elle qui a un rapport avec la vie économique du pays, à cause du rôle qu'elle joue en permettant d'accomplir les œuvres d'intérêt général.

Dans les pays où l'expropriation n'est pas permise par les lois, on est forcé de composer avec les propriétaires, et le mauvais vouloir d'un propriétaire qui se refuse à tout arrangement peut obliger le tracé d'une route ou d'un chemin de fer à suivre des circuits excessifs.

L'expropriation se présente à nous avec un double caractère : 1° elle fait échec au droit de propriété individuelle, et opère par voie d'autorité une transmission de propriété que la législation fait ordinairement dériver d'un libre contrat ; 2° elle a pour résultat de faire fixer par experts la valeur d'un bien, alors que le mode habituel est que cette valeur soit déterminée par la loi de l'offre et de la demande.

La première règle a son analogue dans la loi civile où est établi le principe des servitudes, qui ont pour objet l'utilité publique ou communale et qui se rapportent au marchepied le long des rivières navigables ou flottables, à la construction ou à la réparation des chemins et autres ouvrages publics ou commerciaux, etc. Les conséquences de ces dispositions sont même plus préjudiciables aux propriétaires que l'expropriation ; elles n'ouvrent pas le droit à une indemnité.

Si un cours d'eau entame une rive, le riverain perd son terrain et doit en outre le marchepied ; si la rivière capricieuse, au lieu de lui enlever sa terre lui avait fait un apport, il en eût bénéficié, il est vrai, mais à cette loterie d'un genre spécial s'il a perdu, c'est tant pis pour lui.

Celui dont l'immeuble est frappé d'alignement fait également une perte ; il contribue, sans le vouloir probablement, à l'agrandissement des voies publiques. Mieux eût valu pour lui être exproprié. Le conseil d'État français a cassé des arrêtés d'alignement qui paraissaient excessifs et indiqué qu'il y avait lieu de procéder à l'expropriation, comme moins dommageable aux intéressés.

La fixation du prix d'une valeur par experts n'est pas non plus une anomalie. En matière de dommages, c'est la règle. Les tribunaux arbitrent quelquefois eux-mêmes le dommage, d'autres fois nomment des experts.

L'expropriation, telle que la loi française l'institue, a rendu possibles les grands travaux publics.

Quels que soient ses avantages, on ne doit pas moins la regarder comme un procédé extrême dont l'usage doit être sagement réglementé par les lois. Elle constitue, en effet, une sorte de mainmise sur la propriété individuelle. Le droit de frapper les immeubles d'alignement, de décider qu'ils ne pourront être ni réparés ni reconstruits parce qu'ils doivent disparaître et laisser libre la voie publique est plus rigoureuse que le droit d'expropriation puisqu'il ne donne droit à aucune indemnité; mais il est plus limité : il ne peut atteindre que les immeubles en bordure d'un chemin ou d'une rue. Avec le droit d'expropriation on traverse les héritages, on perce les pâtés de maisons, on atteint tout; le droit individuel, sauvegarde des citoyens, est en déroute.

Si des œuvres d'utilité publique peuvent être poursuivies grâce au droit d'expropriation, il ne faut pas oublier que les travaux grands et petits, peuvent donner naissance à des spéculations peu intéressantes en soi; que les intérêts privés sont habiles à cheminer en se masquant derrière des apparences de bien public. La doctrine de l'expropriation ne devant pas être faite pour un seul pays, il convient de ne pas oublier qu'il y a de mauvais gouvernements, et que quelquefois des hommes peu scrupuleux se glissent aux hautes fonctions.

Il faut se souvenir également que les frais d'expropriation sont en dernier compte payés par les contribuables, et que si parmi les habitants les uns sont atteints parce qu'on démolit leurs demeures, les autres sont frappés parce qu'ils auront à payer les frais de l'opération; et il peut arriver que les doléances des uns et des autres soient étouffées par les approbations de nouveaux arrivants qu'attirent les chantiers de grands travaux.

Enfin, l'expropriation offre des facilités

considérables à des pouvoirs momentanés auxquels il peut prendre fantaisie de bouleverser une ville, de lui faire perdre sa physionomie, de briser les centres de sa vie de chaque jour, au désespoir de ses anciens habitants dépaysés et quelquefois chassés par la pioche des démolisseurs.

Dans la pratique actuelle, nous devons signaler encore deux sortes d'abus auquels peut donner lieu la procédure d'expropriation.

Les jurys peuvent fixer les indemnités à des chiffres très exagérés, ils l'ont fait souvent, même alors qu'ils s'agissait de travaux de grande utilité; à la tribune du parlement français, on a dénoncé des estimations faites en Corse; dans des régions désertes, des rocailles incultes avaient été évaluées au prix où se vend le terrain à bâtir des villes. Le remède à cet abus, c'est l'insertion dans la loi d'une clause dont l'analogue régit le contrat de vente : la rescision pour cause de dol ou lésion.

Les jurys peuvent également fixer les indemnités à des chiffres trop bas. Jusqu'ici cet abus ne s'est guère produit; dans un pays libre où l'opinion publique est en éveil, il n'est pas à craindre ; il pourrait en être autrement sous un gouvernement tyrannique; on pourrait y trouver aisément des jurys complaisants; sous un manteau de légalité, on masquerait la spoliation et la confiscation.

2. De la cause de l'expropriation : utilité ou nécessité publique.

C'est pour l'ensemble des motifs qui précèdent que, lorsqu'il y a près d'un siècle, on réglementa, selon les idées du temps, le droit d'expropriation administrative, on voulut, tout en légalisant une exception au principe de l'inviolabilité de la propriété, assurer à celle-ci les garanties qui lui étaient dues. Les motifs invoqués pour contraindre un propriétaire à une transformation dont le public devait profiter à un titre quelconque, furent renfermés dans les plus étroites limites. De plus, au lieu des mots « utilité publique », qui ne furent introduits que plus tard dans le langage législatif, nos constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III, avaient employé l'expression de « nécessité publique ». On lit, en effet, dans l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme, base essentielle des principes de 1789 : « La propriété est inviolable et sacrée; nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la *nécessité* publique légalement constatée l'exige évidemment et sous condition d'une juste et préalable indemnité. »

Ainsi, la déclaration des droits ne permettait de toucher à la propriété que pour cause de nécessité publique. Le code civil a substitué à cette expression celle d'*utilité*, qui a été consacrée par toutes les lois postérieures, celles de 1810, de 1833 et de 1841, ainsi que par les décrets de 1852, 1858 et 1876.

Toutefois beaucoup de jurisconsultes pensent que ni l'une ni l'autre de ces deux expressions, *nécessité*, *utilité*, ne donnent exactement la véritable pensée du législateur. Avec l'une, on devrait admettre que l'on ne peut avoir recours à l'expropriation qu'à la dernière extrémité ; avec l'autre, on n'hésiterait pas à s'en servir dès que la société y trouverait le moindre avantage. « La vérité, dit M. Bauny de Récy, se place entre ces deux extrêmes, mais plus près cependant de l'idée de nécessité que de celle d'utilité. Nous en trouvons le preuve dans la loi du 3 mai 1841 elle-même, dans laquelle il n'est question que des entreprises qu'on doit considérer comme indispensables à la prospérité d'un pays et pour lesquelles l'expropriation est à peu près forcée. »

En examinant de près la loi de 1841, on peut y reconnaître en effet l'intention de réserver l'expropriation pour des travaux de réel *intérêt public*, ainsi que le proclament les chartes de 1814 et de 1830 ; il est même permis de croire que l'énumération de ces travaux, routes, chemins de fer, canaux, bassins, etc., était limitative et mettait parfaitement en lumière le but que le législateur s'était proposé à cette époque, qui était de réglementer plus étroitement la manière dont les entreprises étaient préparées et concédées.

Nous trouvons, à ce sujet, de très judicieuses réflexions dans une étude de Charles Dunoyer sur les *Méthodes comparées de la France et de l'Angleterre dans les entreprises de travaux publics*, antérieure à la loi française de 1841.

« En Angleterre, dit-il, il ne s'agit pas de présenter, comme chez nous, des avant-projets ou aperçus généraux, en un mot, de simples études préparatoires. Le parlement ne se prêterait pas à l'examen de tels documents. Les projets qui lui sont destinés doivent être plus sérieux et les règlements indiquent que les plans et devis doivent être complets, définitifs et tels que, dès que l'affaire aura été examinée et la concession faite, on soit en mesure de procéder immédiatement à l'exécution. C'est alors seulement qu'on peut soustraire et que le droit d'expropriation est acquis ».

Plus loin, il traite la délicate question de l'immixtion du pouvoir législatif dans la procédure d'expropriation : « Je crois, dit-il, que tout projet devant donner lieu à des ex-

propriations devrait être nécessairement soumis à l'autorité législative. Il paraît tout simple qu'avant de permettre à une compagnie de déposséder une multitude de personnes, de renverser des habitations, de morceler et de mutiler des héritages, le parlement anglais veuille savoir d'une manière certaine si c'est pour un intérêt public réel et suffisant. Ne serait-il pas étrange que, chez nous, il ne fût pas permis d'avoir les mêmes scrupules? »

C'est en effet dans cet esprit qu'a été rédigé notre loi du 3 mai 1841 ; seulement les termes trop généraux du texte ayant, à certains moments, pu prêter à l'équivoque, on en profita, en 1852, pour réclamer l'abrogation de l'article 3, et rendre, par le sénatus-consulte du 25 décembre, le pouvoir exécutif seul juge des cas d'utilité. On décida alors que tous les travaux seraient à l'avenir ordonnés par décret rendu en conseil d'État, l'intervention des Chambres demeurant néanmoins indispensable pour l'allocation des crédits nécessaires à l'exécution de l'entreprise. A la vérité, la loi du 3 août 1870 est revenue, en partie, au principe de la loi de 1841, en prescrivant que « tous grands travaux publics, *avec* ou *sans* subsides du Trésor, ne pourront être autorisés que par une loi rendue après enquête administrative. Mais si *la déclaration d'utilité*, et c'est là le point important, doit être faite par une loi pour ce que l'on appelle les grands travaux, il suffit d'un décret pour les travaux départementaux et communaux, et pour l'exécution de canaux et de chemins de fer d'embranchements de moins de 20 kilomètres. Il y a plus : toute dépossession d'une propriété privée pour cause d'utilité publique n'entraîne pas l'expropriation dans les formes exigées par la loi de 1841 ; cette dépossession peut avoir lieu pour des cas spéciaux, tels que ceux qui se présentent en matière de délimitation du domaine public, militaire, fluvial ou maritime, par des actes émanant du chef du gouvernement, des ministres ou des préfets, ainsi qu'en matière de travaux d'alignement ou de desséchement.

Au reste, quelque raisonnable qu'il soit de soumettre aux Chambres tous les travaux entraînant l'expropriation, il y a quelque chose de plus essentiel encore, c'est que l'étude et l'enquête des projets de travaux soient réelles et sérieuses, afin que l'autorité administrative ou législative, qui est chargée de prononcer, ne prononce que sur des travaux de véritable intérêt public, c'est-à-dire absolument nécessaires.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est régie, en Angleterre, par la loi du 8 mai 1847 (*Land clauses consolidation Act*). Cette loi a été également modifiée, comme celle de France, par plusieurs actes, entre autres par ceux du 29 juin et du 11 août 1875; ces dernières lois s'occupent des habitations insalubres. Les autorités locales ont aujourd'hui le droit d'initiative pour ordonner la destruction sur le rapport des médecins. Mais, avant toute expropriation, elles sont tenues de pourvoir au logement des habitants à déplacer et de remettre un plan détaillé des lieux insalubres, avec pièces à l'appui, au bureau d'administration locale ou au secrétaire d'État, qui, après enquête, accorde ou refuse sa sanction à l'expropriation projetée. Et cette sanction n'est elle-même valable que si elle est confirmée par acte du parlement.

Bibliographie.

Ch. D[illegible], *L'esprit et méthodes comparées de la France et de l'Angleterre dans les entreprises de travaux publics*. Paris, in-8°, 1840. — De Franqueville, *Du régime des travaux publics en Angleterre*. Paris, 4 vol. in-8°, 18[illegible]. — Alphand. *Recueil des lois et ordonnances, etc., relatives aux alignements et à l'expropriation*. Paris, in-8°, 18[illegible]. — [illegible], *Théorie de l'expropriation pour cause d'utilité publique*. Paris, in-8°, 1872. — Boutmy, *Développement de la constitution en Angleterre*. Paris, in-8°, 1887. — *Bulletin de la Soc[illegible] de législation comparée*, années 1877 et 1880. Paris, in-8°.

F

FAILLITE. — Il est incontestable que la législation relative à la faillite exerce une grande influence sur le crédit public et la répartition des richesses d'une nation. La confiance ne repose pas exclusivement, en effet, sur la moralité et la valeur professionnelle du négociant ni même sur les gages et cautions qu'il peut fournir, mais aussi sur les moyens qu'offre la loi pour empêcher le débiteur de se soustraire au payement de ce qu'il doit. C'est en nous plaçant uniquement à ce point de vue que nous allons exposer sommairement la législation de la faillite en France et signaler les améliorations qu'elle réclame.

Les questions relatives à la faillite sont

régies par la loi du 23 mai 1838. Diverses dispositions de cette loi ont donné lieu à de très justes réclamations de la part des commerçants ; d'autres ne sont plus en rapport avec les besoins nouveaux de la société actuelle. Mais l'ossature de la législation de 1838 est restée solide et il serait téméraire de vouloir y porter atteinte par des innovations insuffisamment étudiés. En vertu de la loi, l'état de failli est subordonné à deux conditions : la qualité de commerçant et la cessation des payements. Seul le commerçant peut donc être mis en faillite. Une personne non commerçante, se trouvant dans une situation précaire qui l'empêche de faire face à ses engagements, est dite en déconfiture. Les deux situations diffèrent sensiblement l'une de l'autre : la faillite est la constatation légale de la cessation de payement, ce qui n'implique pas nécessairement un passif supérieur à l'actif et peut être le résultat d'une situation momentanément gênée. L'état de déconfiture, au contraire, existe seulement lorsque le passif est supérieur à l'actif.

La déclaration de cessation de payements doit, aux termes de la loi, être faite par le commerçant lui-même, dans les trois jours au greffe du tribunal de commerce où est situé son domicile légal. En même temps le commerçant dépose son bilan qui doit comprendre : l'actif, ou énumération de la valeur de tous ses biens meubles et immeubles : le passif, énumérant chaque créance, sa cause et le nom du créancier, un état de perte, etc... Le tribunal est ensuite appelé à rendre son jugement déclaratif de la faillite. Par ce jugement le tribunal de commerce désigne un de ses membres comme juge commissaire dont la mission consiste à surveiller et à accélérer les opérations et la gestion de la faillite et à présenter un rapport sur les contestations que la faillite peut faire naître et qui sont de la compétence de ce tribunal.

A la suite du jugement déclaratif de la faillite le syndic nommé par le tribunal intervient. Le syndic est le représentant et le mandataire à la fois du failli et des créanciers. C'est à lui qu'incombe la charge de faire rentrer toutes les créances disponibles et d'en partager le montant entre les intéressés. C'est à lui aussi qu'appartient de provoquer s'il y a lieu un concordat. Le concordat est un véritable contrat entre les créanciers et le failli. Ce traité, d'après l'article 507 du code de commerce, ne peut s'établir que par le concours d'un nombre de créanciers formant la majorité et représentant en outre les trois quarts de la totalité des créances vérifiées et affirmées. Le concordat éteint l'obligation civile du failli qui est libéré par cela même à l'égard de ses créanciers et qui ne peut plus être poursuivi par eux en payement de la partie de ses dettes dont ils lui ont fait remise.

La banqueroute est la faillite aggravée par certains faits répréhensibles commis par le commerçant. Elle est dite simple quand les faits reprochés au failli ne constituent pas une fraude, elle est déclarée frauduleuse quand les faits reprochés au failli constituent un véritable vol, comme le détournement de son actif, la destruction de sa comptabilité. Le failli poursuivi pour banqueroute simple est puni de un mois à deux ans de prison : le banqueroutier frauduleux est traduit devant la cour d'assises : la peine qui peut être prononcée est celle des travaux forcés à temps.

Le failli n'est pas perpétuellement condamné à rester dans la situation que lui a faite le jugement. Il peut obtenir sa réhabilitation. Pour cela, le failli doit commencer par désintéresser intégralement ses créanciers en capital, intérêts et frais, et établir sa libération en produisant les quittances et autres pièces justificatives. Il est tenu ensuite à se soumettre à une foule de formalités dont l'énumération serait trop longue. Aussi ne doit-on pas s'étonner que le nombre des réhabilitations soit réduit à des proportions infinitésimales, comme le prouvent les chiffres suivants. En 1883, le chiffre des faillites a été de 6966 et celui des réhabilitations de 7 ; en 1884, on a compté 6 réhabilitations contre 7719 faillites et 6 réhabilitations en 1886 contre 8759 faillites déclarées.

Telles ont été jusqu'en 1889 les données générales de la législation française sur les faillites.

Un des principaux défauts de cette législation, c'est qu'elle ne faisait pas différence entre le commerçant malhonnête manquant volontairement à ses engagements et le commerçant malheureux obligé par la faute des circonstances de suspendre ses payements. C'est pour remédier à cette situation qu'a été votée la loi du 4 mars 1889 qui a institué la *liquidation judiciaire*.

On sait que le commerçant failli est complètement dessaisi de la direction de ses affaires, qu'il ne compte, pour ainsi dire plus, qu'il ne peut ni ester en justice ni contracter, ni opérer un recouvrement ni signer un acte quelconque ; que s'il ne trouve pas auprès de parents ou d'amis les ressources nécessaires pour subsister, il est obligé de demander au tribunal des secours alimen-

taires. Tout autre est la situation du commerçant qui demande la liquidation judiciaire. Il demeure à la tête de sa maison et sauf quelques destitutions, comme l'interdiction de contracter des emprunts nouveaux et d'aliéner son actif, il peut, sous la surveillance de la justice et avec l'assistance d'un curateur appelé liquidateur judiciaire, exercer les actions, accomplir des actes de renonciation, de transaction ou désintéressement et pourvoir aux nécessités de sa vie journalière. Le failli assiste impuissant et désarmé à la liquidation de ses affaires, tandis que le commerçant bénéficiant de la liquidation judiciaire exerce encore une action directe sur ses affaires et parfois sauve une situation que la faillite eût irrévocablement compromise. Enfin, à l'inverse du failli, qui est privé de ses droits politiques, le « liquidé » peut remplir ses devoirs civiques.

Mais pour obtenir le bénéfice de cette situation intermédiaire, le commerçant est tenu de présenter dans les quinze jours de la cessation de ses payements une requête au tribunal de commerce suivie de la liste complète de ses créanciers et de diverses autres pièces. Sur le vu de ces pièces, le tribunal apprécie si la faillite doit être prononcée ou si le commerçant doit être admis au bénéfice de la liquidation judiciaire.

La loi de 1889 constitue-t-elle une amélioration? Oui, en ce sens qu'elle établit une distinction entre le commerçant coupable et le commerçant malheureux et qu'en donnant à ce dernier une sorte de tuteur qui lui permet de traverser la période difficile et si justement appelée la période suspecte, qui s'ouvre de la cessation des payements à la déclaration de la faillite, elle retardera ou évitera bon nombre de catastrophes. Mais n'est-il pas à craindre que le commerçant, affranchi de la terreur que lui inspirait le régime si dur de la faillite, ne s'empresse de recourir à un régime aussi doux et ne prenne facilement son parti d'une demi-déchéance? Il en résulterait fatalement un affaiblissement graduel de la moralité commerciale et, par conséquent, un resserrement du crédit. En se plaçant à ce point de vue purement économique, l'innovation de 1889 ne laisse pas que d'être dangereuse : on verra si l'expérience confirme ces appréhensions. Certes la loi de 1838 était dure, mais elle imposait au commerçant des garanties très sérieuses; tout en assurant le crédit public, elle le préservait de ses propres entraînements. Ces garanties disparaissent en partie avec la loi de 1889; la fortune publique y gagnera-t-elle?

Il est regrettable aussi que le législateur de 1889 se soit arrêté à mi-chemin. L'intervention des syndics nommés par le tribunal et les abus vraiment intolérables que cette institution entraîne dans la liquidation des faillites aurait dû appeler son attention. Là est un des vices fondamentaux de l'organisation. Grâce à la tolérance des tribunaux de commerce, les fonctions de syndic sont devenues un véritable monopole. Les quelques privilégiés que les tribunaux investissent, à l'exception de tous autres, de ces très lucratives fonctions ont constitué une corporation absolument fermée dans laquelle on ne peut être admis qu'avec leur consentement et en payant la charge à des prix exorbitants. Pour se couvrir des frais d'achat, les syndics s'ingénient à prolonger les liquidations, à multiplier les incidents. Les abus dans cet ordre d'idées sont devenus tellement criants qu'on peut dire que dans la plupart des faillites les neuf dixièmes des sommes qui pourraient revenir aux créanciers sont absorbées par les syndics. En présence d'une situation devenue vraiment scandaleuse, on a été jusqu'à demander la suppression radicale des syndics et leur remplacement par un des créanciers de la faillite qui serait nommé par ses co-intéressés à seule fin de poursuivre les opérations de la faillite. Cette solution nous paraît excessive. Investir les créanciers du droit de nommer un des leurs, — le plus beau parleur en général — syndic de la faillite, c'est s'exposer à confier à des mains inexpérimentées des intérêts dont le maniement exige des connaissances spéciales.

C'est donc à ces hommes du métier, et rémunérés par les créanciers, que doit être confié le mandat de liquider la faillite et d'en répartir les résultats. Mais il serait bon que le syndic fût surveillé et contrôlé par un ou deux créanciers délégués qui activeraient les opérations, surveilleraient la répartition des fonds et surtout supprimeraient les formalités inutiles et coûteuses. Enfin, il faut obtenir des tribunaux de commerce qu'ils ne confient pas les fonctions de syndic exclusivement à certains hommes d'affaires qui forment une caste privilégiée, dont les bénéfices sont absolument en dehors de toute proportion avec les services rendus. Tant que les tribunaux continueront à confier la liquidation des faillites à des syndics monopolisés en fait, tant que les créanciers ne seront pas autorisés à faire surveiller le syndic nommé, toutes les réformes législatives aboutiront à un mécompte et toute liquidation se terminera par un désastre financier.

GEORGES MICHEL.

FARR (William), statisticien anglais, né à Benley en novembre 1807, mort à Londres en mars 1883. Il fit sa médecine à Paris et à Londres et fut reçu docteur à vingt-quatre ans. Après d'intéressantes statistiques fournies au « Medical Annual » et autres recueils spéciaux, il entra en 1838 au « Registral Office », où il créa et dirigea pendant près de cinquante ans le bureau de statistique, d'où sortirent les recensements de 1851 à 1881. Délégué à tous les congrès de statistique, connu pour sa compétence et sa participation aux travaux de Mac Culloch, il fut de bonne heure membre de la Société royale de Londres et élu correspondant de l'Institut de France en 1872. Farr dans ses études sur la vie humaine, a soutenu cette théorie curieuse, que la mort vient le plus souvent de l'ignorance ou de la négligence, et que la longévité tient à des lois précises.

Il faut citer de lui : les *Annual official Reports on the public health and on the causes of death in England*, longue série qui remonte à 1837 ; — des notices sur l'*Income-tax*, sur les *Finances of life insurance*, etc.

E. R.

FAUCHER (Léon-Léonard-Joseph), né à Limoges, le 8 septembre 1804, mort à Marseille le 14 décembre 1854. Resté jeune, seul avec sa mère, il fit ses classes à Toulouse, au milieu de toutes les difficultés d'une position si précaire qu'il exécutait de nuit des dessins de broderie pour subvenir aux frais de ses études. Ces études finies, il vint à Paris ; il songeait à se vouer à l'enseignement et il le pouvait : il fut de force à traduire en grec les deux premiers livres de *Télémaque*. Il fut un instant répétiteur, puis précepteur des enfants du riche Dailly et passa son agrégation en 1827. Mais bientôt d'autres préoccupations l'envahirent, d'autres études l'attirèrent.

Dès 1828, on le voit joûter avec les saint-simoniens dans quelques réunions publiques. Après 1830, il se jette dans la politique, écrit au *Temps*, fonde *le Bien public*, et dirige *le Constitutionnel* de 1833 à 1834, puis en 1839 *le Courrier de Paris*. Le premier peut-être dans la presse, il signa ses articles, affirmant ainsi sa personnalité et signalant son nom. Plus tard, il passa à la rédaction du *Siècle*, puis à la *Revue des Deux Mondes*, dont il fut, pendant vingt ans, de novembre 1834 à novembre 1854, un des rédacteurs assidus. C'est là qu'il lança, en 1837, son grand projet de l'*Union du Midi*, comme contrepoids au *Zollverein* allemand. Cinq ans après, il était de l'*Association française pour la liberté des échanges*. Dès lors, il devait prendre une place importante dans la politique, comme il en avait déjà une dans la science.

Élu, en 1846, député de Reims, contre Chaix-d'Est-Ange, il demanda, dès 1847, les coupures de billets de banque de 100 francs. Élu à la Constituante, il combattit énergiquement la commission du Luxembourg, proposa et vota la création d'ateliers nationaux, qui auraient été dotés d'une subvention de 10 millions, mais destinés, dans sa pensée, à préparer la construction des chemins de fer. Le 20 décembre 1848, il prenait le portefeuille des travaux publics et peu de jours après celui de l'intérieur. En cette qualité, il dirigeait les élections de 1849 et se retirait le 12 mai. En avril 1851, membre de la Législative, il rentrait à ce dernier ministère, ouvrait la rue de Rivoli, et inaugurait les Halles, où le prince président le faisait d'emblée commandeur de la Légion d'honneur. Malgré ces faveurs et l'amitié du prince, il refusait avec éclat d'entrer dans la commission consultative dont il avait été nommé membre après le coup d'État du 2 Décembre. Il rentra alors dans la vie privée, partageant son temps entre les soins de l'administration du Crédit foncier, organisé depuis peu, et la préparation d'une *Histoire financière de la deuxième république*. Malheureusement sa santé déclina bientôt. A la fin de 1854, se sentant s'affaiblir rapidement, il partit pour l'Italie. Mais il dut s'arrêter à Marseille, et y mourut dans les bras de sa femme (née Wolowska). Il était, depuis février 1849, membre de l'Académie des sciences morales et politiques.

Il a laissé une œuvre très importante, qui, même après trente ans, mérite encore d'attirer l'attention des économistes. Nous signalerons notamment : *l'Union du Midi*, in-8°, 1842. — *Recherches sur l'or et sur l'argent considérés comme étalons de valeurs*, in-8°, 1843. — *De l'industrie manufacturière*, id. — *Études sur l'Angleterre*, 2 vol. in-8°, 1845. — *Du droit au travail*, in-8°, 1848. — *Du système de M. L. Blanc ou le travail, l'association et l'impôt*, id. — *De la situation du budget*, in-8°, 1849. — *De l'impôt sur le revenu*, id. — En 1868 ont paru sa *Biographie et correspondance*, *Vie parlementaire*, 2 vol. in-8° ; 3e éd., 1888.

Les plus remarquables de tous ces ouvrages sont ses *Études sur l'Angleterre*, et le *Droit au travail*. C'est là que Léon Faucher a su le mieux réunir la sagacité qui perçoit, la science qui juge et le style qui propage. « Des misères industrielles de la Grande-Bretagne, dit A. Fonteyraud, du mouvement des populations, d'une société algébrique pour les uns, élégiaque pour les autres, il a fait une société réelle et vivante. Il a manié toutes les questions industrielles et commer-

ciales avec clarté et avec une rare connaissance des faits, et animé par la vigueur et l'expression celles qui atteignent l'homme dans sa chair, dans sa substance morale et physique ».

Edmond Renaudin.

FAUCHER (Julius), né à Berlin le 13 juin 1820, mort à Rome le 12 juin 1878; il sortait d'une famille française chassée par la révocation de l'édit de Nantes. Il alla jeune en Angleterre, y connut Cobden, fut son secrétaire et rédigea ses programmes, journaux ou bulletins. De retour en Prusse, il fut l'ami et l'ardent collaborateur de tous les économistes libéraux, fit nombre de conférences, fonda la *Revue trimestrielle d'économie politique*, fut du jury de l'exposition de Paris en 1867, et mourut pendant un voyage à Rome.

Il a laissé : *Ein Winter in Italien, Griechenland und Konstantinopel*, 2 vol., Magdebourg, 1876. — *Vergleichende Kulturbilder aus den vier Europ-Millionenstädten*. Hanover, 1877. — *Streifzüge durch die Küsten und Inseln des Archipels und des Jonischen meers*. Berlin, 1878.

E. R.

FAWCETT (Henry) (1833-1884). Henry Fawcett a été un économiste militant. Après avoir exposé dans ses leçons et défendu dans ses livres les principes économiques, il consacra sa vie politique à en chercher l'application. Il y a un accord parfait entre les doctrines du professeur et les actes de l'homme public.

Fawcett naquit à Salisbury en 1833. Il se distingua de bonne heure par ses aptitudes scientifiques et par son goût pour les mathématiques. Cette disposition décida son père à l'envoyer à Cambridge. Là, il se livra avec ardeur aux études économiques, qui étaient fort en honneur à l'université. En 1856, il y obtint un *fellowship*, qui lui donnait un revenu de 250 livres par an. Son ambition était de suivre la carrière parlementaire qui lui offrait une perspective brillante, quand un malheur affreux le frappa : un accident de chasse le rendit aveugle. Il avait alors 25 ans. Il ne se laissa pas abattre par un tel coup; il déploya au contraire une fermeté d'âme que ses meilleurs amis ne soupçonnaient pas; ce fut lui qui consola les siens. Quelques années plus tard, il racontait que, dix minutes après l'accident, il avait pris la résolution de ne rien changer à sa vie. Avec une volonté indomptable, il parvint à vaincre la destinée. Sa sérénité faisait presque oublier à ses amis l'infirmité dont il était atteint.

De retour à Cambridge, il se remettait au travail. En 1863, il publiait son *Traité d'économie politique* et, en 1868, il était nommé professeur d'économie politique.

Fawcett ne peut être mis au nombre des fondateurs de la science économique. Il s'est borné à appliquer et à expliquer les préceptes de ses prédécesseurs. Aucune théorie nouvelle n'a été identifiée avec son nom. Il était d'ailleurs le premier à reconnaître ce qu'il devait aux économistes qui l'avaient précédé. Dans la préface de son *Manual*, il fait un éloge enthousiaste de Stuart Mill. Il n'aurait jamais publié son livre, disait-il, s'il avait pu laisser croire au lecteur qu'il songeait à remplacer le travail du maître, alors qu'il voulait tout au plus faire une introduction à son beau Traité.

L'ouvrage de Fawcett ne se recommande pas par l'élégance littéraire; mais le style en est substantiel et clair : Fawcett ne songe pas à éblouir, mais à se faire comprendre. Il avait étudié les faits avec non moins d'ardeur que les écrits des maîtres. Il avait obtenu des renseignements précis, en s'adressant aux sources officielles et aux hommes ayant une expérience pratique. Il revisait avec un soin extrême chaque édition de son *Manual*, écrivant de nouveau plusieurs chapitres pour les mettre au courant des dernières controverses. Ses livres sur la *Situation économique du journalier agricole anglais* (1865), sur le *Paupérisme* (1871) sur *le Libre Échange et la Protection* (1878) décèlent la même préoccupation. Ce dernier livre est peut-être son meilleur ouvrage.

Il publia, en 1872, un volume d'essais : *Essays and Lectures on Social and Political Subjects*. C'était une œuvre écrite en collaboration avec sa femme. Il avait, en 1867, épousé miss Millirant Garrett, qui était, elle aussi, un écrivain distingué. A en juger par les essais qu'elle a écrits, leur alliance littéraire implique l'accord d'esprits indépendants et non des rapports de maître et d'élève.

La sympathie de Fawcett pour les faibles était profonde; c'est elle qui inspirait son activité politique. Toutefois, dans les questions les plus importantes, il était opposé à l'intervention de l'État; la doctrine du *laissez-faire*, ainsi qu'il le démontrait, est tout le contraire de l'indifférence aux souffrances des masses. Pour cette raison, il dénonçait les faux remèdes, qui portaient atteinte à la seule force capable de relever les pauvres d'une façon permanente : le sentiment de l'indépendance.

Dans les dernières éditions de son *Manual*, Fawcett exposa avec beaucoup de force les objections au *socialisme* d'Etat et à la *Nationalisation du sol* (voy. ces mots). Ceux qui

soutenaient ces projets regardaient l'Etat comme une sorte de vache à lait « supernaturelle »; un corps capable de créer quelque chose de rien, de faire tomber la manne du ciel et jaillir l'eau du rocher. La réalisation de ces idées tendrait simplement à enlever l'argent à ceux qui travaillent pour le donner aux paresseux.

Fawcett acceptait sans enthousiasme, mais acceptait, comme il faut accepter la vérité, la théorie du *laissez faire*, dans les cas où elle condamne des plans dictés par une philanthropie aveugle; mais il devenait un partisan enthousiaste de cette doctrine quand elle prend un aspect plus noble et fait servir la liberté à la protection des faibles. Il était opposé à toutes les restrictions, mais il détestait celles qui suppriment les faibles en favorisant les forts. Sa carrière politique fut une longue lutte contre toutes les injustices.

Cette lutte d'ailleurs fut souvent heureuse; car il apportait au parlement des qualités qui devaient lui assurer le succès : un bon sens pratique, un jugement ferme et droit. « Ce bon sens, que les amis de Fawcett avaient reconnu dès sa jeunesse, se mêlait à une autre qualité plus élevée : la parfaite bonté et la générosité de sa nature. J'ai parlé plus d'une fois, dit M. Leslie Stephen, dans la biographie où il fait revivre la belle figure de son ami[1], des sentiments chevaleresques de Fawcett. C'est l'épithète qui me revient le plus souvent à l'esprit quand je pense à lui. Par sentiment chevaleresque, je comprends un raffinement du sentiment de justice, une sympathie instinctive pour la victime d'une oppression quelconque. C'était le trait distinctif de son caractère. Une haine spontanée pour tout ce qui est injuste se montrait dans toutes ses actions, qu'elle prît la forme de la sympathie pour le journalier agricole, ignorant et déprimé, pour les enfants laissés sans instruction, pour les femmes exclues des occupations où elles auraient pu gagner leur vie, pour les habitants des villes privées du seul endroit où ils pouvaient jouir de récréation salutaire, ou pour les millions d'Indiens, gouvernés par une race étrangère, trop disposée à négliger les vrais intérêts de ses sujets. Fawcett était invariablement du côté de la générosité. »

A la Chambre des communes, Fawcett se préoccupait peu des questions de parti. Sa mission était de représenter les opprimés. C'est ainsi que, pendant des années, il se consacra tout entier aux questions indiennes. Il était connu sous le surnom de *Member for India*. Effectivement, il parvint à faire disparaître certains abus dans le gouvernement de l'Inde; un comité chargé d'étudier la question des travaux publics dans l'Inde adopta ses idées. Trois essais sur les finances indiennes exercèrent une grande influence sur l'opinion publique (1879).

En 1880, M. Gladstone appela Fawcett aux fonctions de *post master general*. Pendant les dernières années de sa vie, il se consacra avec ardeur à ses nouvelles occupations. Il déploya des qualités d'administrateur qui dépassèrent toute attente. Peu d'hommes ont laissé en si peu de temps une telle trace de leur passage.

La mort mit un terme à cette activité bienfaisante. Le 7 novembre 1884, Fawcett succomba après une courte maladie. Les témoignages de sympathie qui s'adressèrent à sa veuve venaient de toutes les classes et de tous les partis, de corps politiques dont il avait soutenu la cause, de beaucoup de gens qui l'avaient à peine vu, et à qui il avait rendu service, de ses subordonnés, d'associations ouvrières, etc. Son biographe cite des lettres touchantes écrites par de simples ouvriers.

Fawcett avait, outre les ouvrages cités plus haut, publié de nombreux articles sur les questions économiques dans les principales revues anglaises : M. Leslie Stephen en donne la liste en appendice de sa biographie. Il faut citer entre autres cinq chapitres de son *Manuel sur le travail et le salaire* (« Labour and Wages ») réunis plus tard en un même volume, que M. A. Raffalovich a traduits en français.

Sophie Raffalovich.

FAXARDO (Don Diego de Saavedra) naquit en 1584 d'une famille de vieille noblesse. Après avoir terminé ses études à l'Université de Salamanque, il prit en 1606 les ordres mineurs, en revêtant l'habit des chevaliers de Santiago et fut d'abord envoyé à Naples, puis à Rome en qualité de secrétaire des *Cifras* (chiffres). Philipe IV reconnaissant en lui de rares aptitudes, jointes à une infatigable activité, l'employa en diverses missions ou négociations diplomatiques. Pendant près de trente-quatre ans, il fut sans cesse à l'étranger, principalement en Suisse, en Italie et en Allemagne. Revenu en Espagne, il entra au conseil des Indes; mais âgé et fatigué, il se retira au couvent des Récollets, où il mourut plus que nonagénaire en 1648.

Faxardo, durant ses nombreux voyages, écrivit un volume intitulé : [illegible] 1 vol, in-4°, Munster, 1640 : Idée d'un prince

1. [illegible] par Leslie Stephen, [illegible]

politique et chrétien, représentée en cent devises et emblèmes, dédiée au prince de toutes les Espagnes. (Cette édition rarissime est très recherchée, car les suivantes ont été mutilées ou défigurées; l'ouvrage a été traduit en français, par Jean Rou. Paris, 1668, 2 volumes, in-12.)

Bien que don Diego Saavedra Faxardo ne soit pas à proprement parler un économiste et qu'il ne touche à cette science qu'incidemment, néanmoins son œuvre (vieillotement divisée en cent devises et emblèmes de chacune desquelles chaque chapitre est l'explication), est pleine de renseignements sur les choses économiques de son temps. Notamment en matière d'impôts, de monnaies, d'arts et industries, sur la question de la population, etc., il contient des aperçus entièrement personnels et empreints d'une grande originalité. La lecture de cet ouvrage est utile à quiconque prétend étudier la situation économique de l'Espagne et même de l'Europe dans la première moitié du XVIIe siècle.

A. A.

FERMAGES. — V. Tenures.

FERMIERS GÉNÉRAUX. — V. Finances de l'ancien régime.

FICHTE (Jean-Théophile) philosophe et métaphysicien allemand, naquit le 19 mai 1762 à Ramsenau (Haute-Lusace), et mourut à Berlin le 19 janvier 1814. Il était fils d'un modeste fabricant de rubans. L'un des voisins de sa famille, le baron Miltiz, ayant eu l'occasion de remarquer l'intelligence et les heureuses dispositions de l'enfant, proposa de se charger de son éducation, ce qui fut accepté avec reconnaissance. A dix-huit ans, Fichte était étudiant en théologie à Iéna, « ce qui, dit un de ses biographes, excita encore davantage ses inclinations naturelles vers les abstractions philosophiques et religieuses, qui occupèrent toute sa vie et dont il a rempli tous ses ouvrages ». A ce moment son bienfaiteur mourut sans lui rien laisser; il dut songer à faire ressource de son talent et accepta d'être précepteur, d'abord à Zurich, plus tard à Kœnigsberg, où il fit la connaissance d'abord de Kant, le célèbre auteur de la *Critique de la raison pure* (à qui l'école romantique l'opposa en lui donnant la préférence, mais dont les œuvres eurent une si grande influence sur sa pensée), et ensuite de la nièce du poète Klopstock, Mlle Rhan, qu'il épousa.

En 1792, Fichte publia un premier ouvrage anonyme : *Essai d'une critique de toute révélation*, qui eut l'heureuse chance d'être publiquement attribué à Kant et valut au véritable auteur, quand il fut connu, la chaire de philosophie de l'université d'Iéna. Un peu plus tard, en 1794, partisan des principes de la Révolution française, Fichte publia un livre intitulé : *Matériaux pour rectifier le jugement du public sur la Révolution française*. On trouva la publication bien osée ; toutefois l'auteur ne fut point inquiété. Il n'en fut pas de même l'année suivante, quand il donna au public son *Système de morale*. On l'accusa nettement d'athéisme et on le força à se démettre de son professorat. Schelling, son élève, professeur à l'Université, comme lui, dut également abandonner son poste. Cependant, en 1806, grâce à l'intervention bienveillante de M. de Humboldt, il fut nommé à la chaire de philosophie de la nouvelle université de Berlin, qu'il conserva jusqu'à sa mort, hâtée, dit-on, par de grands chagrins domestiques et les tracasseries de tous genres que lui suscitaient ses écrits.

Fichte relève de l'économie politique par un ouvrage intitulé *l'État commercial fermé* (*Der geschlossene Handelsstaat*) qui, malgré son titre, intéresse plus encore les doctrines socialistes que les doctrines commerciales. Cette œuvre décèle chez son auteur l'utopiste convaincu de la perfection de son système et de la possibilité de l'appliquer pratiquement au corps social. Le docteur Scheener, qui en a fait la critique, la définit en peu de mots : « C'est, dit-il, l'exposition d'un système protecteur dont les principes sont poussés jusqu'à leurs dernières conséquences. » La formule est exacte. Le système de Fichte repose sur deux principes, qu'il croit solides, et dont le développement conduit à des déductions logiques aussi séduisantes que dangereuses. « 1° L'État doit assurer à tous ses membres une portion des richesses produites par la société. 2° La propriété ne consiste pas dans un droit exclusif sur les choses, mais bien dans le droit d'exercer librement son autorité dans une sphère déterminée. » C'est là une théorie bien tentante, et l'on comprend que les déshérités et les mécontents, qui sont le grand nombre, en aient été séduits, et même que d'aucuns, sur les indications du maître, aient essayé de passer de la théorie à la pratique. Fichte, du reste, par les développements qu'il donne à ses principes, leur en fournit ou plutôt, leur en indique les moyens dans son *État commercial fermé*. Nous en donnerons une courte analyse.

La propriété est fondée sur le contrat de tous avec tous. Chacun prend à la liberté des autres ce que ceux-ci prennent à la sienne. Celui qui ne possède rien sur quoi il puisse exercer librement son activité est isolé sous le rapport du droit ; mais il ne renonce

pas pour cela à son droit primordial sur toutes choses. Tout membre de la société doit exercer son activité dans une sphère et sur une possession dont tous les autres sont exclus. L'État doit garantir à chacun du travail, et chacun, en échange de ce travail, doit recevoir sa portion des richesses générales. Personne n'a droit au superflu tant qu'un seul citoyen manque du nécessaire. Les producteurs agricoles doivent s'associer et se concerter pour produire non seulement de quoi subsister eux-mêmes, mais encore de quoi faire vivre tous les fabricants de l'État, et de quoi leur fournir leurs matières premières. L'échange des produits bruts contre les produits fabriqués est obligatoire. L'État doit garantir l'opération et fixer les prix de manière à ce que les deux classes de producteurs puissent vivre également bien pendant le temps qu'exige la production. Une troisième classe de citoyens, celle des marchands, sert d'intermédiaire dans les échanges, de manière que ce soin n'absorbe aucune partie du temps et de la peine des producteurs. Le marchand ne peut refuser d'acheter un produit qui lui est offert par un producteur, et les producteurs, à leur tour, doivent céder aux marchands les produits que ceux-ci veulent acquérir. Le nombre des fabricants, des marchands, des employés, des instituteurs, des soldats, est fixé par l'État. Tout commerce entre les sujets de l'État et des étrangers est interdit. Si la société a besoin de quelques produits étrangers, c'est l'État seul qui peut en faire l'acquisition au moyen des métaux précieux monnayés, qu'il retirera de la circulation après leur avoir substitué une monnaie de papier ayant cours forcé.

Le système est ainsi complet. Quelques écrivains ont remarqué qu'il s'est, depuis la publication de ce livre, passé en France des événements qui ressemblent tout à fait à des expériences des utopies de Fichte. Ces événements sont encore présents à la mémoire des hommes de la première moitié de ce siècle. Cela commence par le blocus continental, qui n'était autre chose qu'une mise en action de *l'État commercial fermé*. Vinrent ensuite, *l'Organisation du travail*, par Louis Blanc (1839); *la Banque du peuple* par Proudhon (1849); nombre d'ouvrages dont deux des plus célèbres sont *le Minimum* par Charles Fourrier, *l'Expatriation* et *l'asservissement des travailleurs* par Cabet et Victor Considérant; et enfin, de nos jours, les agissements d'un protectionnisme, d'un excluvisme commercial à outrance qui voudraient faire, de tout centre d'activité sociale, un cercle *fermé* à tout autre cercle.

Ed. de Laveleye.

FILANGIERI (Gaëtano), célèbre publiciste et jurisconsulte italien, naquit à Naples, le 18 août 1752 et y mourut le 21 juillet 1788. Destiné à la carrière militaire, comme la plupart de ses ancêtres, il entra à quatorze ans dans l'armée. Mais une vocation irrésistible l'attirait vers les sciences du droit, de la philosophie et même vers les sciences exactes : il revint à Naples où il commença par reprendre ses études, qui avaient été fort négligées. Quand il les eut terminées, il fit connaître à sa famille sa résolution d'entrer au barreau; elle en conçut un tel ressentiment qu'elle le rejeta de son sein. Le jeune étudiant tint bon, travailla et s'instruisit avec ardeur; si bien qu'à vingt ans sa réputation de savant jurisconsulte était déjà faite. Ayant ensuite brillamment débuté au barreau, il attira sur lui l'attention de tous les hommes de progrès, qui, dans leur intérêt propre, le poussèrent à la tête du parti libéral.

Il y demeura d'ailleurs peu de temps. Il avait dédié au premier ministre Tanucci, alors tout-puissant à la cour de Charles III, roi de Naples, un opuscule dans lequel il défendait les mesures adoptées pour la réforme de l'administration de la justice; or, c'était Tcanuci lui-même qui avait donné l'impulsion à ce mouvement progressiste. Flatté de la dédicace et émerveillé du talent du jeune avocat, il ne demanda pas mieux que de seconder les efforts de la famille des Filangieri (que le succès avait désarmée), en vue d'obtenir à celui-ci à la cour la charge de premier gentilhomme de la chambre. Aussitôt ses anciens amis, les démocrates, firent le vide autour de lui; il n'en prit point souci. Il profita au contraire des loisirs que lui assurait sa nouvelle situation pour mettre la main à un grand ouvrage, *la Science de la législation*, pour lequel il avait déjà réuni et coordonné des matériaux nombreux et importants.

Les deux premiers volumes parurent en même temps, en 1780. L'un traitait des *règles générales de la législation*, l'autre des *lois politiques et économiques*. C'est de ce second volume seulement qu'il sera parlé avec quelques détails.

On se trouve ici en face d'un corps de doctrines tout d'une pièce, avec le plan de ses grandes divisions et un large dessin d'ensemble. L'auteur fortement imbu des idées des *Physiocrates* (v. ce mot) s'occupe spécialement de deux questions : la population et les richesses. Prenant l'Europe pour le domaine de ses explorations, il se demande si, oui ou non, cette partie de l'ancien monde est aussi peuplée qu'elle le pourrait et qu'elle devrait l'être. Il établit qu'elle pourrait contenir et

nourrir cent millions d'habitants de plus. L'indice le plus sûr, selon lui, de l'état de la population d'un pays est l'état même de son agriculture. Il en conclut donc que si l'Europe n'est pas suffisamment peuplée, c'est que l'agriculture y souffre et que, sur ces deux points, la législation européenne est défectueuse (Filangieri ramène toujours tout à la législation). Il recherche ensuite quels sont les obstacles qui s'opposent le plus à l'accroissement en Europe de la population. Il en voit de deux sortes : l'une est la dimension excessive des propriétés foncières : « Il y a, dit-il, trop de grands propriétaires et pas assez de petits » ; l'autre ordre d'obstacles consiste dans les richesses exorbitantes et inaliénables des églises, les armées permanentes, les impôts trop lourds et la violence de leur perception. Reprenant alors sa thèse par le commencement, il indique les avantages d'une agriculture florissante : « Les nations agricoles seules subsistent par elles-mêmes, dit-il. Toute propriété non fondée sur l'agriculture est précaire ; toute richesse qui ne vient pas de la terre est incertaine ; tout peuple qui renonce aux avantages de l'agriculture méconnait ses véritables intérêts. » Quant aux obstacles que rencontre le développement de l'agriculture, il les voit d'abord dans les agissements des gouvernements, « de l'administration ». Elle devrait être le soutien de la prospérité des peuples et de leurs richesses ; laisser faire le plus possible et se mêler le moins qu'il se pourrait de ce qui se fait ; elle s'écarte au contraire de ce principe, prétend tout réglementer et devient ainsi le principal obstacle au progrès. Et cet obstacle est tellement puissant qu'il tarit, en quelque sorte, les trois grandes sources de la richesse des nations : l'agriculture, les arts et le commerce ; l'agriculture qui donne les produits ; les arts qui en augmentent l'utilité ; le commerce qui, par l'échange et l'exportation, leur communique une valeur nouvelle. « Il appartient donc a la législation, dit l'auteur, d'écarter les obstacles qui viennent de sa propre défectuosité, et à l'administration, ceux que suscitent sa manie de réglementation outrée. »

Un autre obstacle à la prospérité de l'agriculture réside dans l'excessif et continuel agrandissement des capitales européennes. « Elles ne devraient être qu'une portion de l'empire et elles en deviennent le tout. » Sans doute elles doivent être la tête de l'Etat et plus importantes que les autres villes : « Mais, dit-il, si la tête est trop grosse, le corps devient apoplectique. Le numéraire s'y arrête. Or, le numéraire est le sang d'une nation ; il faut qu'il circule. Il est donc dangereux qu'hommes et richesses soient rassemblés sur le même point et y absorbent toutes les ressources des autres localités d'un Etat. »

Filangieri veut donc que les gouvernements et les lois écartent les obstacles qu'eux-mêmes ont suscités. Et parmi les plus grands remèdes et les plus grands encouragements, il signale la liberté des transactions. Voici ce qu'il dit à cet égard : « Une grande erreur a fait croire aux gouvernements que le mouvement maturel du commerce, et surtout de l'agriculture, pouvait faire sortir d'un État une partie même de ce qui est nécessaire à sa consommation intérieure. Pour se délivrer de cette terreur, ils ont fermé tous les ports, créé douanes sur douanes et établi des peines rigoureuses contre les exportations clandestines. Fatal expédient, qui détruit la propriété, ruine l'agriculture, anéantit le commerce, dépeuple les empires et multiplie les disettes dans la plupart des États de l'Europe. »

Terminons cette analyse par l'exposé des idées principales de l'auteur sur les arts, les métiers et le commerce. Le commerce, selon lui, est l'esprit qui doit animer la culture des terres et la culture des arts. Or, cet esprit rencontre aussi des obstacles qu'il faudrait renverser, et dont le principal est les douanes qui ne permettent, pour ainsi dire, de recevoir les denrées que les armes à la main. A l'égard des arts et métiers qui « dans le système de l'économie politique » doivent prendre rang après l'agriculture, il dit que, la nature et la force même des choses amenant les peuples à l'exercice des arts et au travail des manufactures, le premier objectif de la législation économique doit être de concilier les progrès des arts et métiers avec ceux de l'agriculture ; et, par conséquent, d'abattre encore les obstacles qui s'y opposent, à savoir : les droits des maîtrises et des corporations, les privilèges et les monopoles, et de leur substituer partout l'émulation et la libre concurrence.

Telle est, en substance, la matière de ce second volume, qui, eu égard à l'époque où il parut et aux institutions féodales encore si vivaces en Italie, est vraiment le livre d'un esprit clairvoyant et courageux.

En 1783, deux autres volumes de *la Science de la législation* virent le jour. Ils étaient consacrés au *Traité du droit criminel*. Celui qui parut en 1784, et dans lequel l'auteur osait mettre en doute l'utilité des biens de mainmorte, attira sur lui les pamphlets et les calomnies de la noblesse, sans préjudice des persécutions de l'Église qui condamna l'œuvre entière et la mit à l'*index*. Mais Filangieri, calme et énergique en face de l'Église, comme il l'avait été en face de sa

famille, et plus tard, en face de ses amis politiques, n'opposa à toutes les attaques qu'un travail plus opiniâtre encore, qui lui permit, en 1785, de publier un nouveau volume traitant *De l'éducation, des mœurs et de l'instruction publique.*

Il avait épousé, deux années auparavant, Caroline de Frendel, une belle et noble Hongroise d'une grande distinction et d'une haute intelligence. Il s'était démis, à ce moment, de toutes ses charges et s'était retiré avec sa femme à la villa Cava, aux environs de Naples, pour y travailler avec plus d'assiduité et d'indépendance. Il y commençait un dernier volume qui eût complété et couronné son œuvre. Mais, d'une faible constitution et surmemé par un travail excessif, il succomba à la peine et mourut en pleine possession d'une grande célébrité, à un âge où les hommes les mieux doués commencent à peine à être connus. Il avait trente-six ans.

A lire, la préface consacrée aux œuvres de Filangieri par le professeur Francesco Ferrara dans l'ouvrage intitulé *Esame historico d'Economisti e dottrine economiche del secolo XVIII e prima metà del XIX*, 2 vol., 1849, Turin (réimpression).

Ed. de Latreille.

FINANCES DE L'ANCIEN RÉGIME.

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE

DE L'IMPUISSANCE DE L'ANCIEN RÉGIME EN MATIÈRE D'ORGANISATION FINANCIÈRE ET DES CAUSES DE CETTE IMPUISSANCE.

a. Causes inhérentes a l'organisation politique de l'ancien régime.

1° *Application des principes du droit féodal à toute notre législation fiscale. Rôle des états généraux.*
2° *Confusion des pouvoirs législatif et exécutif. Ses conséquences au point de vue des budgets et des comptes.*
3° *Diversité dans l'organisation des provinces.*

b. Causes provenant de faits accidentels mais devenues permanentes.

1° *Vénalité des offices.*
2° *Affermage des impôts.*
3° *Inégalités dans l'assiette des taxes.*
4° *Abus du crédit.*

c. Conclusions.

DEUXIÈME PARTIE

DESCRIPTION SOMMAIRE DE L'ORGANISATION FINANCIÈRE.

1. Nature des ressources de l'État.

1° *Domaine.*
2° *Impôts.*
3° *Emprunts et affaires extraordinaires.*

2. L'administration financière. — Fonctionnaires et agents.
Bibliographie.

PREMIÈRE PARTIE

DE L'IMPUISSANCE DE L'ANCIEN RÉGIME EN MATIÈRE D'ORGANISATION FINANCIÈRE ET DES CAUSES DE CETTE IMPUISSANCE.

Quand on étudie notre histoire financière on est frappé de voir que la royauté, même servie par un Suger, un Sully, un Colbert ou un Turgot, ne réussit jamais à introduire dans la gestion de ses finances un ordre durable. On est ainsi conduit à reconnaître que les embarras du Trésor, maladie chronique de l'ancien régime et qui devait en amener la fin, provenaient de causes permanentes, et qu'il ne dépendait d'un ministre, quel qu'il fût, ni de les supprimer, ni d'en conjurer les effets.

De ces causes permanentes, les unes étaient d'ordre politique : conséquences nécessaires des conditions dans lesquelles s'était constitué et développé le pouvoir royal; elles ne pouvaient disparaître que le jour où ce pouvoir lui-même serait, sinon renversé, du moins profondément modifié; les autres, d'ordre administratif et financier, n'étaient pas inhérentes à notre constitution politique, mais tout ce qui avait quelque influence dans l'État était intéressé à leur maintien : elles provenaient le plus souvent de la nécessité où l'on s'était trouvé de recourir à des expédients ruineux pour subvenir soit aux prodigalités du souverain, soit aux dépenses qu'entraînaient des guerres étrangères ou civiles.

a. Causes inhérentes a l'organisation politique de l'ancien régime.

1° *Application des principes du droit féodal à toute notre législation fiscale. Rôle des états généraux.*

Notre organisation financière antérieure à 1789, qui ne se modifia pas dans ses lignes essentielles pendant toute la durée de l'ancien régime, n'avait été dès son origine que la mise en pratique, et ne fut par la suite que le développement continu des principes du droit féodal. Sous l'empire de ce droit, la personnalité de l'État n'était pas conçue comme indépendante de la personnalité du

souverain : le Trésor public était le trésor du roi. Les revenus que le roi tirait de ses propriétés personnelles et de l'exercice direct ou délégué de ses droits de seigneur ou de suzerain subvenaient seuls au payement de toutes les dépenses que le roi seul ordonnait, soit qu'elles fussent d'intérêt général, soit qu'elles eussent un caractère exclusivement privé. L'histoire des finances de l'ancien régime n'est donc que l'exposé des transformations qu'a subies pendant une période de huit siècles l'organisation financière qui correspondait à notre état social au temps des premiers Capétiens. Le principe en restait immuable, et cependant elle devait se plier aux exigences et satisfaire aux besoins nouveaux qui résultaient de l'affermissement et du développement de l'autorité royale.

Les revenus des propriétés personnelles du souverain ne furent jamais très considérables ; elles tendirent constamment à diminuer par suite d'aliénations successives faites parfois à titre onéreux, mais le plus souvent à titre gratuit, ou au profit soit de courtisans en faveur, soit des membres de la famille royale. L'inaliénabilité du domaine de la couronne, toujours réclamée par les états généraux, souvent proclamée par des édits, ne fut respectée, en fait, que par bien peu de nos rois.

Cependant les dépenses auxquelles devaient pourvoir les revenus du roi augmentaient d'année en année ; on fut ainsi amené à donner une extension de plus en plus grande aux droits du roi, seigneur féodal, en tant que l'exercice de ces droits devait accroître la somme des revenus versés à l'Épargne. La légitimité des perceptions, de natures les plus diverses, qui alimentaient le Trésor royal dérivait toujours du même principe : c'est le droit féodal qu'on pouvait invoquer pour justifier les prélèvements opérés sur les revenus des propriétés foncières, redevances perçues tantôt en argent, tantôt en nature, dans les conditions les plus variées et sous les noms les plus divers (chef cens, menu cens, dîmes, champart, minage, charruée, vendange, gruerie, tiers et danger, etc.). Ceux qui ne jouissaient d'aucun revenu foncier devaient donner leur temps (corvée) ou une partie de leur salaire (capitation sur les serfs et les manœuvres). Toutes les opérations de commerce pouvaient être et étaient effectivement taxées, soit qu'on vendît les marchandises, soit qu'on les transportât ; et, pour assurer la perception des péages, la circulation des marchandises n'était permise que sur les routes où le péage était perçu ; toute mutation dans la propriété des fiefs nobles ou roturiers donnait lieu au prélèvement d'une quote-part de la valeur du fief (relief et rachat, lods et ventes) ; la succession d'un serf, d'un étranger, d'un bâtard venait-elle à s'ouvrir, le seigneur était son héritier (mainmorte, aubaine, bâtardise). Du droit de rendre la justice dérivèrent toutes les taxes sur les procédures, aussi bien que le droit d'imposer des amendes et de s'attribuer le produit des confiscations. Le droit de frapper la monnaie eut pour conséquence, certes peu légitime, le droit d'en fixer la valeur fort arbitrairement.

Le droit féodal autorisait-il, en principe la perception au profit du roi d'impôts nouveaux non reconnus par la coutume ? Assurément non ; mais le roi pouvait, dans certains cas déterminés, lors de son avènement au trône, du mariage d'un membre de sa famille, de la chevalerie conférée à l'héritier du trône, réclamer de ses sujets directs et de ses grands vassaux une *aide* dont aucune coutume ne précisait la forme et ne limitait le montant. Cette aide ayant pour but de subvenir à une dépense déterminée n'était pas un impôt permanent.

On commença à déroger aux anciens principes en levant ce subside extraordinaire dans des circonstances non prévues par la coutume. Il paraît bien que la légalité d'une imposition nouvelle ainsi établie était fort problématique : saint Louis voulant frapper d'un droit les marchandises entrant dans la ville d'Aigues-Mortes ou en sortant, afin de se procurer la somme nécessaire à la clôture et à la fortification de cette ville, s'en fit un cas de conscience qu'il soumit au pape. Clément IV, qui avait été officier du roi en Languedoc, apprécia vraisemblablement l'utilité de cette dépense, car il permit au roi « de mettre un impôt modéré avec l'assentiment des prélats, des barons et des villes voisines, notamment des consuls de Montpellier ». La conscience des successeurs de saint Louis fut moins timorée ; ils n'hésitèrent pas, toutes les fois qu'ils le jugèrent nécessaire et non pas seulement dans les cas prévus par la coutume, à lever des aides qui, sous le nom de *taille* ou de *gabelle* notamment, devinrent bientôt des impôts permanents, sans que ni le pape, ni les barons, ni les villes en eussent autorisé la perception. Sans doute, dans les temps de crise, alors que l'autorité royale était ébranlée par des guerres étrangères ou religieuses, les rois convoquèrent les *états généraux* (V. ce mot) et leur soumirent des demandes de subsides ; mais c'était beaucoup plutôt parce que le consentement des trois ordres devait seul rendre possible, en fait, la perception

de ces subsides, que pour donner satisfaction à un scrupule de légalité.

Ainsi, en 1355, alors que les armées du prince de Galles étaient au centre de la France, le roi Jean convoque les états généraux, leur demande et en obtient une *gabelle* sur le sel et une imposition de 8 deniers pour livre sur toute marchandise vendue. Il est spécifié que ces aides ne seront perçues que pendant un an et que, si à l'expiration de cette année la guerre n'est pas terminée, « les états généraux seront convoqués pour aviser ainsi que bon leur semblera ». La perception doit être faite par des élus ou députés nommés par les états eux-mêmes.

Pour ces états généraux, le roi n'avait convoqué que les bonnes gens de son royaume de la Langue d'Oïl ». Il reconnait en conséquence, dans son ordonnance du 28 décembre 1355, que c'est seulement en pays coutumier que cette imposition peut avoir cours. Toutefois, comme le roi désire [illegible], il promet qu'il obtiendra l'établissement de semblables impositions dans les autres provinces du royaume ; « de ce nous faisons forts, dit l'ordonnance, et à ce induirons toutes les bonnes gens de notre pays de la Langue d'Oc, et si mestier est, les contraindrons par toutes les voies et manières que nous pourrons et que conseillé nous sera par les trois estats dessus dits ». Le roi veut lui-même se soumettre à cette imposition « pour le grand amour et affection qu'il avait à ses sujets et pour donner bon exemple à tous autres ».

En 1360, la paix est signée à Brétigny. Dès lors il n'est plus question ni de l'assentiment des états généraux, ni de perception faite par les députés des états. La quotité des aides est augmentée, la levée en est confiée à des agents commissionnés par le roi. Peut-être cependant le roi craignit-il qu'on ne l'accusât de méconnaître les droits que, cinq années auparavant, il avait lui-même reconnus aux états généraux. Pour éviter toute critique de ce genre, par la même ordonnance qui, établit cette aide, il s'engage à faire frapper « de forte monnaie à laquelle il aura nul ou moult petit aquêt et gain, lequel peut être très grand ». Il présente cette imposition comme une juste compensation des bénéfices qu'il eût retirés des altérations de monnaies, car, dit-il, « elle ne grèvera pas tant notre peuple de trop comme ferait la mutation de notre monnaie ».

Dans d'autres crises analogues, nous verrons encore les états généraux convoqués. Mais nous ne les verrons jamais jouer un rôle bien différent, ni dans l'établissement, ni dans la perception [illegible] du reste qu'ils furent réunis pour la dernière fois en 1614, et que les parlements qui, en l'absence des états généraux, se prétendaient investis des mêmes droits, ne revendiquèrent jamais qu'un droit de remontrance. La seule conséquence légale de leur opposition était de faire enregistrer en un lit de justice les édits fiscaux qu'ils se refusaient à enregistrer volontairement.

Sans doute il y avait bien dans toute l'étendue de la France, même en dehors des parlements et des cours, une foule d'institutions qu'on a pu considérer comme « de vraies républiques dans la monarchie, sortes de faisceaux de droits privés : ordres, seigneuries, communes, corporations ». Elles opposaient à l'autorité absolue de la royauté des limites qu'elles mettaient à honneur de défendre avec opiniâtreté. Mais ces résistances, comme celles des parlements, le roi pouvait toujours les briser.

Tel était encore, sinon le droit, du moins la tradition monarchique à la veille de la révolution. Le 19 novembre 1787, le garde des sceaux pouvait dire au parlement de Paris que « le pouvoir législatif réside dans la personne du souverain sans dépendance ni partage ». Pour le roi, non seulement le parlement, mais les états généraux eux-mêmes, aussi bien en ce qui concerne le vote de l'impôt que s'ils délibèrent sur toute autre matière, ne sont qu'une assemblée consultative; il reste « l'arbitre suprême de leurs représentations et de leurs doléances ». Ce n'est que près de deux ans plus tard (23 juin 1789) qu'une déclaration royale fit entrer définitivement dans notre droit public le principe du vote de l'impôt par les représentants de la nation. Et encore l'obligation pour la royauté d'obtenir le consentement des trois ordres est-elle limitée par cette déclaration même, aux impôts nouveaux et à ceux des impôts anciens que l'on voudrait proroger au delà du terme fixé lors de leur établissement.

[illegible]

La royauté se trouva donc investie du pouvoir d'établir des taxes, pouvoir assez mal défini dans le principe, contesté parfois à l'époque de nos grands désastres nationaux, mais qui, en fait, ne tarda pas à devenir absolu. Ce pouvoir impliquait le droit d'en organiser la perception et de régler l'emploi de leur produit.

Les pouvoirs législatif et exécutif étant [illegible] la royauté ne pouvait avoir de budget, dans

le sens que nous donnons aujourd'hui à ce mot. Un budget, en effet, n'est pas seulement un de ces états de prévision des recettes et des dépenses assez généralement dénommés *Etats des finances* (et fort improprement par Necker *Comptes rendus*), qu'a connus seuls l'ancien régime. Dans notre nouveau droit public, le budget est une loi (V. Budget, §§ 4 et 9) que le pouvoir législatif vote et que le pouvoir exécutif applique. Le pouvoir qui le vote autorise la perception des taxes et restreint les dépenses dans les limites de crédits préalablement ouverts. Ainsi, le pouvoir qui vote le budget impose au pouvoir qui l'applique les règles auxquelles ce dernier doit se conformer dans l'exécution de tous les services budgétaires de recette et de dépense. Il a de plus toute compétence pour s'assurer, au vu de comptes qu'il est en droit d'exiger, que le pouvoir exécutif s'est conformé aux règles qui lui ont été tracées. Sous l'ancien régime, tous les pouvoirs étant concentrés dans la personne du roi, le roi était libre de ne pas se conformer à des prévisions de dépenses, qui n'avaient pour lui aucun caractère obligatoire. Les agents d'exécution, ministres, receveurs ou payeurs n'étaient responsables que vis-à-vis du roi et leur gestion n'était contrôlée par les chambres des comptes qu'au point de vue des malversations qu'ils auraient pu commettre. Notre organisation politique ne comportant alors aucune spécialisation de crédits, il ne pouvait être question de rechercher si les crédits avaient été dépassés : toute dépense était légale par cela seul que le roi l'avait ordonnée.

A défaut de budgets faisant loi et de comptes soumis à un contrôle indépendant, ces états de prévision dont nous avons parlé étaient-ils périodiquement dressés et comprenaient-ils toutes les recettes et toutes les depenses? En d'autres termes, des comptes généraux permettaient-ils d'apprécier dans quelle mesure les prévisions s'étaient réalisées et, par suite, quelle était la situation réelle du Trésor?

A la veille même de la révolution, deux contrôleurs généraux des finances ont pris la peine d'établir irréfutablement que les *comptes effectifs* dressés par l'un ne présentaient pas moins de lacunes et ne méritaient pas plus de créance que les *états au vrai* dressés par l'autre (*Préambule de la déclaration* du 17 octobre 1777. *Discours de Calonne* à l'assemblée des notables, 22 février 1787). Si l'on recherche quel était à cette époque le montant de ce que nous appellerions aujourd'hui la dette flottante ou consolidée et le déficit annuel, on ne peut pas plus s'en rapporter aux affirmations de Calonne — Necker l'a prouvé — qu'aux assertions de Necker, — le mémoire justificatif de Calonne ne peut laisser sur ce point aucun doute. Une seule chose est donc certaine, c'est que notre organisation financière ne permettait pas de connaître l'étendue du déficit qu'il s'agissait de combler.

Ce n'est pas là un fait exceptionnel. Cette impossibilité d'apprécier dans son ensemble la situation du Trésor exista de tout temps sous l'ancien régime. Les anticipations d'impôts, les avances demandées aux fermiers lors des adjudications n'ont jamais permis de distinguer parmi les recettes réalisées pendant une période de temps celles qui, normalement, devaient se rattacher à cette période.

Pour les dépenses, les complications n'étaient pas moindres. Une foule de dépenses telles que les gages, droits et taxations des officiers en service, les intérêts de la finance des offices supprimés, les intérêts et le remboursement des avances faites par les fermiers des impôts, les intérêts de cautionnements, les intérêts d'emprunts assignés sur tels ou tels revenus, n'apparaissaient pas dans les comptes de dépenses, mais figuraient en déduction sur les comptes de recettes. Ces charges s'élevaient fréquemment à plus de la moitié du produit des impôts.

Il est vrai que le *revenant bon au roi* se payait toujours par préférence, « attendu que c'est sur ce produit net qu'étaient fondées les dépenses de l'État et de la maison du roi ». De là, une autre cause de désordre : les charges non acquittées une année venant grever le produit brut de l'année suivante. Quand le *revenant bon* ne suffisait pas pour acquitter les dépenses ordonnées par le roi et assignées sur les recettes d'une année déterminée, on les réassignait sur les recettes d'une année ultérieure. On comprend dès lors combien il était malaisé de connaître dans leur ensemble les recettes annuelles du Trésor et les charges qui les grevaient.

3° *Diversité dans l'organisation des provinces.* L'administration financière de la France était loin d'être uniforme. Non seulement la France était divisée en deux parties soumises à un régime financier tout différent : les pays d'états et les pays d'élection, mais chaque pays d'état avait son organisation particulière et une autonomie administrative plus ou moins étendue, suivant les conditions stipulées lors de leur réunion à la couronne ; des cours de justice ou des états veillaient avec un soin jaloux au maintien de ces privilèges.

La nécessité de se procurer les sommes considérables, dont à un moment donné le besoin était particulièrement urgent, et

aussi la difficulté d'organiser la perception de nouvelles taxes là où le gouvernement central ne disposait pas de moyens d'action suffisants, amenèrent la royauté à augmenter ces privilèges. Elle exempta d'impôts généraux, tantôt des villes, tantôt des provinces tout entières, soit au prix d'une somme une fois payée, soit moyennant une redevance annuelle. Ces villes, ces provinces se procuraient le plus souvent les ressources qu'on exigeait d'elles en en répartissant la charge entre leurs habitants suivant des règles très diverses et parfois fort peu équitables. Les parties d'un même royaume étant soumises à tant de régimes administratifs différents, on conçoit sans peine quelles complications en résultaient lorsqu'il s'agissait d'établir un compte général des recettes.

Ainsi donc si l'on admet, et il est difficile de le contester, qu'un budget et un compte annuels sont la condition première de l'établissement d'un ordre régulier dans les finances d'un pays, on doit reconnaître que la constitution politique de la France jusqu'en 1789 et les errements administratifs qui en étaient la conséquence ne permettaient pas d'établir cet ordre régulier.

b. Causes provenant de faits accidentels mais devenus permanents.

D'autres causes se rattachant moins directement a notre constitution politique ont contribué à perpétuer jusqu'à la fin de l'ancien régime les désordres financiers. Elles ont ce caractère commun d'avoir été à l'origine des faits accidentels, des actes d'administration, des expédients financiers se justifiant, dans une certaine mesure, par des nécessités exceptionnelles. Au début, elles auraient pu disparaître sans que des intérêts respectables en fussent lésés et sans grever nos finances de charges trop lourdes. Mais peu à peu et au fur et à mesure qu'ils apparaissaient plus nettement comme incompatibles avec tout bon ordre financier, ces abus se légitimaient en quelque sorte par leur durée même. On n'eût pu les supprimer qu'en imposant au Trésor des sacrifices qu'il était hors d'état de supporter, ou en portant atteinte à des intérêts particuliers trop nombreux et trop puissants pour qu'on pût espérer réaliser les réformes radicales dont quelques ministres ont parfois compris l'impérieuse nécessité.

1° *Vénalité des offices.*

Sous les premiers Capétiens les mêmes officiers étaient chargés de rendre la justice au nom du roi et de percevoir les revenus de son domaine. La désignation de ces officiers devint, dès une époque fort ancienne, une source de revenus. Avant saint Louis on vendait déjà les offices. Tout au plus peut-on contester qu'on vendît les charges de grands baillis ou de sénéchaux, mais il est certain que les sénéchaux vendaient au profit du roi les baillages inférieurs. Ces ventes se faisaient même à des sociétés : une ordonnance de 1254, prévoyant le cas où plusieurs personnes auraient acheté le même bailliage, décide qu'une seule d'entre elles devra exercer la charge de bailli et jouir des immunités qui y sont attachées, c'est-à-dire de l'exemption de la chevauchée, de la taille, de l'office de collecteur et autres *onera publica*.

Quels abus résultèrent de cette vénalité des charges? Nous n'avons pas à l'exposer ici. Il nous suffira de remarquer avec Étienne Pasquier (Livre V, lettre 4) « que c'est un privilège du droit de nature de revendre en détail ce que nous avons acheté en gros ». Comme la vénalité ne s'appliquait pas seulement aux offices de judicature, mais encore aux charges de finances, les justiciables n'en souffraient pas seuls, la rentrée régulière des impôts en était singulièrement compromise. Les commissaires enquêteurs que les rois envoyaient de temps à autre dans les provinces ne pouvaient prévenir ni réprimer les malversations. Aussi de nombreux édits prononcèrent-ils la suppression de la vénalité des offices, notamment pour donner satisfaction aux doléances des états généraux. Parfois même ces édits prescrivaient que les titulaires d'offices seraient élus, et entouraient leur élection des plus minutieuses garanties. Mais la plupart du temps c'etaient « des édits de parade, sans effet » (Pasquier, *Recherches*, IV, 3); ou bien encore ils étaient à bref délai abrogés par d'autres édits, qui remettaient en ferme les offices.

Les besoins du Trésor croissant toujours, la vénalité ne tarda pas à être la règle tant pour les offices de judicature que pour les charges de finances, et pour vendre plus cher les offices, au lieu de les concéder pour un temps déterminé, on les rendit héréditaires.

Dès la fin du XVIe siècle, la seule trace qui restait des anciennes ordonnances supprimant la vénalité des charges était le serment que prêtaient les nouveaux titulaires « de n'avoir baillé ou fait bailler deniers a leurs résignants ». « Tellement, dit Pasquier, que, de cette belle ancienneté, il ne nous reste que le parjure dont nous saluons quelquefois la compagnie avant que d'entrer dans l'exercice de nos états. »

La vénalité, pour les offices de judicature, ne fut pas un mal sans compensation. Il est certain que des juges qui n'ont pas à craindre d'être destitués sont seuls indépendants, et que la vénalité, rendant le juge propriétaire de son office, donnait aux justiciables

des garanties analogues et peut-être supérieures à celles qui résultent aujourd'hui de l'inamovibilité. Quant à l'aptitude professionnelle des magistrats, elle n'était pas beaucoup plus compromise par la vénalité des charges qu'elle ne l'eût été si les charges, dépendant de la simple volonté des rois, « eussent dépendu par conséquent de la faveur et de l'artifice de ceux qui se trouvaient plus puissants auprès d'eux ». (Richelieu, *Testament politique*).

Mais, en ce qui concerne les charges de finances, la vénalité n'eut que des inconvénients. Le besoin d'argent, qui l'avait créée, multiplia les charges à l'infini. Pour la même charge on nomma deux, trois et quatre titulaires. Il y eut des offices anciens, alternatifs, triennaux et quatriennaux. Le prix des charges fut par là même avili : il n'était pas rare de voir l'acquéreur d'un office remboursé, dès la première année, par les taxations qui lui étaient allouées.

D'autre part, le Trésor public, qui ne profitait que d'une somme une fois versée, devait, de ce chef, supporter annuellement des charges hors de toute proportion avec le bénéfice qu'il avait réalisé. C'étaient d'abord les gages attribués à l'office créé, et dont il était « fait fonds » sur telle ou telle source de revenus ; puis des taxations et des épices ; et enfin des exemptions de taille, gabelle, subsides, subventions, emprunts des villes, etc.

La vénalité des charges eut une conséquence plus grave. Pour mener à bien toute réforme, il est de toute nécessité que celui qui l'entreprend ait une autorité absolue sur ceux à qui il doit confier l'exécution de ses ordres. Or cette autorité, un ministre réformateur ne pouvait y prétendre sur des agents propriétaires de leurs charges. Presque tous les agents financiers étant « pourvus en titre », comment aurait-on pu en obtenir l'exécution d'un plan qui exigeait leur concours?

Aussi, quelques ministres ont-ils pensé à supprimer la vénalité et à substituer « des agents commissionnés « aux officiers pourvus en titre et qui, par cela même, pensaient en avoir un suffisant pour voler impunément ». On fut toujours arrêté par l'impossibilité de se procurer la somme suffisante pour rembourser tous les offices de finances ; on se contenta d'envoyer dans les provinces, de temps à autre, des commissaires enquêteurs, et les embarras du Trésor croissant toujours, loin de rembourser les offices, on ne cessa de les multiplier.

2° *Affermage des impôts.*

Une autre pratique de l'ancien régime, qui ne fut pas sans quelques avantages, mais eut cependant de très funestes conséquences, est l'affermage des impôts. L'habitude de donner les impôts à ferme remonte à une époque fort ancienne. Les adjudications se faisaient généralement en conseil du roi, au plus offrant et dernier enchérisseur, pour un nombre d'années très variable. Les fermiers étaient tenus d'acquitter annuellement certaines dépenses spécifiées dans leur bail. Ils devaient, en outre, verser au trésorier de l'Epargne, quartier par quartier, les *revenants bons* ou acquitter les assignations tirées sur leur caisse. Enfin, on exigeait d'eux fort souvent, avant même qu'ils ne fussent entrés en fonctions, des avances considérables.

Les taxes affermées ne furent, à bien peu d'exceptions près, que les taxes que nous appellerions aujourd'hui contributions indirectes, c'est-à-dire les droits sur les boissons (aides), les droits sur le sel (gabelles), les péages, les droits sur les cartes et tarots, les droits d'entrée sur les comestibles, les droits de contrôle sur les objets d'orfèvrerie, les droits de greffe et de notariat, le monopole du tabac. Peu à peu, à une foule de fermes particulières, on substitua des fermes générales.

Le système des fermes eut une incontestable utilité. Stimulés par leur intérêt personnel, les fermiers organisèrent un mode de perception et un système de comptabilité qui, comparés à ceux qui étaient en usage dans les administrations relevant directement du pouvoir central ou des états provinciaux, leur étaient supérieurs à ce point que le jour où on voulut rétablir, sous le nom de *droits réunis*, la plupart des anciens droits d'aides, les directeurs de ces régies ne purent mieux faire que de s'inspirer dans leurs instructions, des règles tracées et souvent même d'adopter les formules de registres et de comptes mises en usage par l'ancienne ferme des aides.

Mais l'intérêt qu'avaient les adjudicataires des fermes à en augmenter le produit eut d'autre part cette conséquence de les amener à user avec une rigueur extrême des droits qu'on avait dû leur conférer pour le recouvrement des taxes — et parfois à joindre aux perceptions légales les plus criantes exactions. Si l'on considère combien notre ancienne législation était dure pour les fraudeurs ; que les peines encourues étaient hors de toute proportion avec le dommage causé ; que la surveillance du pouvoir central, toujours inefficace pour prévenir les abus, était souvent d'autant plus vaine pour les réprimer qu'il n'était pas rare de voir les plus puissants personnages être croupiers des fermes ; que les fermiers, au surplus, instruits par l'histoire des « recherches » si fréquemment ordonnées contre ceux qui « s'étaient faits gras près du roi », avaient fini par obtenir qu'on insérât dans leurs baux une clause

devenue de style qui les mettait à l'abri « de toute recherche de la part des chambres de justice », on comprendra aisément que le système d'affermage devint odieux au point de susciter les plus graves désordres, dégénérant parfois en véritables insurrections. La contrebande en arriva à se faire à main armée, et, dans plusieurs provinces toute perception devint impossible, « les défenseurs des revenus du fisc s'étant pour la plupart dispersés » (*Rapport* de Necker à l'Assemblée nationale, 27 août 1789).

Ainsi l'impopularité des impôts indirects, l'impossibilité de percevoir même ceux qui existaient depuis longues années, et aussi l'opinion accréditée par la plupart des économistes qu'ils étaient iniques et devaient être supprimés ne permettait pas de songer à en tirer les ressources nécessaires pour remédier aux embarras croissants du Trésor.

3° *Inégalités dans l'assiette des taxes directes.*

On n'élevait pas les mêmes objections de principe contre le maintien des contributions directes, mais leur répartition et leur assiette donnaient lieu depuis longtemps aux critiques les plus vives. Les cahiers des états généraux en témoignent ; ils signalent surtout comme urgente la réforme, à ce point de vue, du plus ancien et du plus productif de ces impôts : *la taille*.

Depuis son origine qui remonte, à tout le moins, à la fin du XIIe siècle (ordonnance de 1270), *la taille* s'était sensiblement modifiée. Ce n'était pas alors un impôt permanent et elle n'était pas levée exclusivement au profit du roi. A côté de la taille royale a longtemps subsisté la taille seigneuriale. Les rois commencèrent par ne lever de tailles que sur leurs domaines, puis sur les terres des barons, mais avec leur consentement. Charles VII, considérant que les seigneurs s'appropriaient les deniers levés pour la taille du roi, sous prétexte que ces deniers leur étaient dus ou leur avaient été promis, et alléguant aussi qu'ils grevaient leurs sujets d'autres impôts qu'ils faisaient lever « sous couleur de la taille du roi, à leur profit », leur interdit, sous peine de confiscation, d'imposer aucune taille, aide ou tribut pour quelque cause que ce fut sinon « de l'autorité et congé du roi et par ses lettres patentes ».

A l'origine, la taille était un impôt proportionnel à la fortune, et l'évaluation de la fortune comprenait les meubles et les immeubles. Philippe IV, voulant percevoir une taille dans l'Agénois et le pays de Rhodez, en charge des commissaires à qui il recommande de s'informer par « loïal gent » de la fortune de chacun et d'en tirer le plus d'argent possible, sans cependant susciter trop de plaintes. Mais comme les nobles, les clercs et quelques autres privilégiés étaient exempts de cet impôt, le produit s'en trouvait diminué par les acquisitions qu'ils faisaient de biens appartenant à des roturiers. Aussi, les rois cherchèrent-ils à faire prévaloir ce principe que les biens déjà frappés de la taille, comme appartenant à des roturiers, ne pourraient plus en être exempts, en quelques mains qu'ils passassent. Telle fut l'origine de la distinction entre la taille réelle et la taille personnelle.

La taille devint par la suite un impôt de répartition. Le produit total en était fixé par un brevet qu'arrêtait le roi en son conseil, puis était réparti entre les généralités des pays d'élection, seuls soumis à la taille.

Étant perçues en régie, les tailles ne donnaient pas lieu à des plaintes analogues à celles que suscitaient les impôts affermés ; les défectuosités de son assiette et les innombrables exemptions successivement accordées n'en exigeaient pas moins une réforme radicale. Mais, bien que la nécessité de cette réforme fût universellement reconnue, elle présentait de telles difficultés, elle se heurtait à de si puissants préjugés et eût dû tenir compte de tant de droits acquis, que c'est à peine si l'on peut penser que le plus éclairé et le mieux intentionné des ministres, eût-il été énergiquement soutenu par l'autorité royale alors qu'elle était toute-puissante, aurait pu mener à bien une œuvre si ardue.

D'ailleurs, à la veille de la Révolution, la pénurie du Trésor était telle qu'on ne pouvait compter, pour y remédier, sur des réformes dont les heureux effets ne se fussent fait sentir qu'à une échéance nécessairement fort éloignée.

4° *Abus du crédit.*

Enfin, l'on n'avait même plus la ressource de recourir au crédit pour parer aux nécessités les plus urgentes. On avait si souvent violé les engagements les plus formels, supprimé des quartiers, réassigné les créances exigibles sur des recettes problématiques et à échéances lointaines, qu'à quelque taux que ce fût, les emprunts ne se souscrivaient plus. La confiance des prêteurs était détruite, non seulement par les banqueroutes partielles qui depuis près d'un siècle se succédaient, pour ainsi dire, d'année en année, mais encore par l'opinion que formulaient couramment sur les souscripteurs d'emprunts d'État les écrivains les plus accrédités. A leurs yeux, les rentiers étaient « des gens oisifs et peu dignes d'être ménagés ». Les seules considérations qu'on trouvait à faire valoir en leur faveur, c'est-à-dire pour justifier l'État de tenir les engagements qu'il

avait pris vis-à-vis d'eux, était « que la foi publique ne peut manquer à un certain nombre de citoyens sans paraître manquer à tous, et que la classe des créanciers étant toujours la plus exposée aux projets des ministres, car elle est toujours sous leurs yeux et sous leur main, il fallait que l'État leur accordât une singulière protection ». (Montesquieu, *Esprit des lois.*) Turgot, il est vrai, n'hésita pas à se placer à un point de vue plus élevé et à reconnaître que les droits des rentiers devaient être respectés non pas seulement parce que l'intérêt de l'État l'exigeait, mais aussi parce qu'il n'y a pas de propriété plus respectable que celle des fonds publics. Toutefois, bien des années devaient s'écouler encore avant que ce principe, sur lequel repose le crédit des gouvernements, ne fût plus mis en question ; en attendant, les emprunts ouverts restaient sans souscripteurs.

c. Conclusions.

Telle était la situation du Trésor lorsque Louis XVI se décida à convoquer les états généraux. Une seule chose était certaine, c'est que les caisses publiques étaient vides. Mais quel était le montant des engagements antérieurs et quel était le déficit annuel? Nul ne le savait ; et c'était aux états généraux qu'on demandait d'indiquer le remède à un mal dont on ne pouvait préciser l'étendue et qui chaque jour s'aggravait, l'administration désorganisée devant avouer son impuissance à recouvrer les impôts.

Pouvait-on espérer que pareille assemblée suggérât aux ministres quelques idées pratiques, quelque plan réalisable? Chacun arrivait connaissant les abus dont souffrait sa province, son bailliage, mais n'ayant que des notions très vagues sur l'infinie multitude des taxes levées dans toute l'étendue du royaume, sur leur mode de perception, sur tous les rouages si compliqués de notre administration financière. On leur demandait « de se mêler d'un métier auquel ils ne firent jamais leur apprentissage ».

Toutefois ils avaient le sentiment très net de l'impérieuse nécessité de réformes radicales, dont les bases, à peu près généralement acceptées, étaient : l'intervention de la nation dans le vote des taxes ; son contrôle sur l'emploi de leur produit ; l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt ; l'impôt rendu uniforme dans toute la France. Ce n'était pas assez pour formuler un plan de réformes, mais cela suffisait pour compromettre le gouvernement rendu responsable d'une crise qu'avait amenée l'usage qu'il avait fait de son pouvoir absolu. Aussi, les délégués de la nation ne se contentèrent-ils pas de chercher le remède qu'on demandait à leur inexpérience financière, ils cherchèrent aussi à prévenir le retour de ces crises périodiques, non moins funestes aux fortunes particulières qu'au crédit public, et ils ne tardèrent pas à comprendre que toute réforme financière serait vaine si on ne commençait pas par modifier dans ses conditions essentielles la constitution politique de la France.

E. de Blignières.

DEUXIÈME PARTIE

DESCRIPTION SOMMAIRE DE L'ORGANISATION FINANCIÈRE.

La caractéristique absolue de l'administration royale d'avant 1789, c'était le désordre. Désordre en toute matière et, surtout, on l'a vu plus haut, en matières de finances. De fait, il n'en pouvait être autrement. La multiplicité des comptes était telle que nul n'y pouvait reconnaître la situation exacte de l'ensemble. Le budget existait, mais seulement de nom. En fait, il ne renfermait qu'un compte plus ou moins habillé des recettes et des dépenses de l'État.

Une des causes qui tendirent à augmenter la confusion fut la spécialisation de certaines recettes et, par suite, la multiplicité des écritures, parfois même l'absence totale de comptabilité et de contrôle. Le principe souverainement respecté aujourd'hui, qui veut que toutes les recettes et toutes les dépenses figurent dans la loi de finances sans affectation spéciale était inconnu à cette époque. Une partie seulement des ressources était versée au trésor du roi : c'étaient les « deniers revenants bons à l'épargne » ; le reste ne figurait pas au budget de l'État et était laissé aux comptables pour l'acquittement des dépenses locales, dites « charges par prélèvement ». Aussi, une grande partie des revenus de l'État n'apparaissait nulle part. Il y avait des contributions additionnelles au principal des impôts dont on ne retrouvait la trace ni aux recettes, ni aux dépenses. La taille, par exemple, supportait tant de deniers pour livre d'augmentation qui étaient immédiatement répartis entre les collecteurs de l'impôt. Dans les pays d'élection, des *fonds libres* de la capitation et des vingtièmes, additionnels à ces impôts, servaient directement, sans passer par les caisses de l'État, à réparer les chemins, à entretenir les églises et les presbytères, à doter le service de l'assistance publique. Ce ne sont là que des exemples. En réalité, un très grand nombre d'impositions voyaient une partie de leur produit absorbée par les fonctionnaires chargés de leur per-

ception ou versée directement dans des caisses spéciales pour être répartie entre des services déterminés. Il devenait ainsi impossible de connaître et les véritables dépenses du budget et les charges totales des contribuables.

2. Nature des ressources de l'État.

L'État avait des ressources des trois ordres :

1° Le domaine du prince, qui, durant toute l'ancienne monarchie, se confondit avec le domaine de l'État;

2° Les deniers levés sur les contribuables, en général par un impôt ;

3° Les ressources extraordinaires, dont les plus abondantes étaient les emprunts.

1° *Domaine.* — A l'origine de la monarchie, le roi vivait de son domaine. Le produit des terres de la couronne, qui portaient le nom de *fiscs* dans les Capitulaires de Charlemagne, suffisait à l'entretien de la maison royale. C'était là d'ailleurs le véritable patrimoine des rois, et ils en disposaient en maîtres absolus. A leur mort, les enfants se partageaient l'héritage paternel et le morcellement se faisait. Mais bientôt, les circonstances politiques obligèrent les princes à mettre tout en œuvre pour conserver leur domaine et les partages cessèrent. Les puînés reçurent de simples apanages et les biens de la couronne s'arrondirent. Ce ne fut pas pour longtemps. Les dépenses croissantes amenèrent les aliénations ou les engagements ; et malgré les ordonnances qui prescrivaient l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine, celui-ci diminua sensiblement et son produit finit par devenir insuffisant. Certains droits qui furent alors levés sur les habitants, et certains profits casuels comme les confiscations, vinrent augmenter les revenus du roi, mais ils ne suffirent pas encore a équilibrer le budget et on dut substituer aux revenus du domaine réel un autre produit qu'on appela droits domaniaux, mais qui, dans la réalité, n'était formé que d'impositions sur le commerce ou sur les actes de la vie. Quant aux seigneuries et aux divers domaines fonciers qui composaient dès l'abord le principal revenu de la couronne, ils furent successivement dissipés ou tout au moins mis hors des mains du roi par des libéralités inexpliquées et des concessions à vil prix. Les apanages et des échanges ruineux en emportèrent une partie, en sorte que ce qui restait au roi en 1789 ne produisait pas, indépendamment du produit des forêts, plus de 1,500,000 livres par an. Sully et après lui Colbert (ordonnance de 1667), essayèrent d'enrayer le mouvement des aliénations. Ils réussirent à faire rentrer dans le patrimoine de l'État les biens aliénés à prix d'argent ou concédés par faveur. Mais la procédure qu'ils durent employer amena des réclamations très vives. Les détenteurs étaient puissants, ils ne se laissèrent pas dépouiller sans crier. En 1719, Louis XV voulut faire de même; il ne réussit qu'à moitié, aussi, par la suite, le moyen fut abandonné.

Comme l'entretien des propriétés foncières de la couronne coûtait fort cher et rapportait peu, on finit par proposer au roi (*Compte rendu* de 1781) de louer son domaine. C'était encore le plus sûr moyen de le conserver en bon état.

2° *Impôts.* — Les impôts pouvaient, avant 1789, se diviser comme aujourd'hui en deux grandes catégories : *les contributions directes* et *les contributions indirectes.* Les premières étaient au nombre de trois seulement : c'étaient la taille, la capitation et les vingtièmes. Quant aux secondes, elles étaient assises sur les objets de consommation, le commerce, l'industrie et les actes authentiques. On les appelait *gabelles* pour le sel, *aides* pour les boissons, *traites* pour les douanes, *domaines* pour les actes et papiers timbrés. L'État s'était enfin réservé la vente exclusive du tabac.

a. Impots directs. — *Taille.* — Le plus ancien des impôts directs est la taille. Déjà perçue dans l'âge féodal, elle devint permanente sous le règne de Charles VII, en 1444. Elle était destinée au payement de la solde des troupes régulières qui faisaient pour la première fois leur apparition dans notre pays. En 1549, par une ordonnance du 12 novembre, Henri II établit le *taillon*, qui fut depuis imposé conjointement avec la taille et affecté à la solde de la gendarmerie et de l'ordinaire des guerres. Impôt de répartition, la taille comprenait des fonds fixes et des fonds variables qui, suivant les circonstances, étaient réglés chaque année. C'étaient en quelque sorte des centimes additionnels, connus sous le nom de *crue*, d'abord crue ordinaire à laquelle vint se joindre une crue extraordinaire. En outre, cet impôt n'était pas uniforme pour tout le royaume. Les différentes provinces étaient divisées en trois classes :

1° Les pays d'élection ;

2° Les pays d'état ;

3° Les pays conquis ou cédés.

Sur les vingt généralités des pays d'élection, la taille était *réelle* dans dix-sept d'entre elles, c'est-à-dire perçue sur les biens fonds dont la roture ou la nobilité décidait de l'assujettissement ou de l'exemption, sans distinction de la qualité du possesseur ; dans les

trois autres, elle était *personnelle* ou, pour parler plus justement, mixte, car elle était perçue sur les personnes en proportion de leurs biens ou facultés ou de leur industrie.

Les pays d'état jouissaient pour la taille comme pour toutes les impositions d'un grand avantage. La contribution était accordée par la province, qui payait au Trésor une somme convenue d'avance. La répartition et la levée des deniers nécessaires pour la procurer étaient l'œuvre des chefs de l'administration provinciale. Dans les pays d'élection (V. plus loin § 2 les sens successifs de ce mot), au contraire, la répartition passait par plusieurs phases successives. Le conseil des finances répartissait l'impôt entre les généralités. L'intendant et le bureau de finances fixaient la quotité de chaque élection. Enfin, les collecteurs de l'impôt dans chaque paroisse faisaient une dernière répartition entre les contribuables.

Quant aux pays conquis ou cédés, ils ne connaissaient pas la taille. Cette contribution était remplacée par un impôt analogue qu'on appelait *subvention* dans l'Alsace, la Lorraine et les Trois-Évêchés, *imposition ordinaire* dans la Franche-Comté et le Roussillon, *aide ordinaire* dans le Hainaut; mais, de même que, pour la taille, on les divisait en principal et en impositions accessoires.

Capitation. — En 1695, pour faire face aux dépenses occasionnées par le traité de Ryswick, on créa un nouvel impôt personnel et temporaire : la *capitation* (voy. ce mot). La nouvelle contribution devait cesser trois mois après la paix et elle fut en effet supprimée en 1698. Rétablie en 1701, avec le même caractère temporaire, elle fut prorogée en 1715. Tous les Français, à l'exception des habitants de la Lorraine et du Barrois, tous les étrangers domiciliés depuis six mois, à l'exception des ambassadeurs, étaient assujettis à cette contribution. La capitation était proportionnelle, non aux facultés mais aux qualités et à l'état des personnes. Son tarif arrêté en conseil comprenait vingt-deux classes variant de 2 000 livres à 20 sols. Quelques exemptions furent toutefois concédées aux taillables dont la cote était inférieure à 40 sous dans les pays d'élection, à 20 sous dans les pays de taille réelle, aux femmes mariées communes en biens et aux mineurs habitant avec leurs parents et sans fortune personnelle. Le clergé se racheta par un abonnement converti peu après en un don gratuit de 24 millions.

Un brevet réglait tous les ans la part contributive de chaque généralité et avis en était donné à l'intendant. On divisait alors la capitation en deux parties : la première, comprenant la noblesse et les privilégiés, était répartie suivant le tarif par l'intendant assisté d'un gentilhomme et perçue par un receveur spécial; la seconde, celle des taillables, était répartie au marc la livre de la taille, sur les mêmes rôles et par le même receveur que cette contribution.

Tout ce qui concernait la formation et la rectification des rôles de cet impôt, qui devait être acquitté par préférence à tous les autres en quatre termes trimestriels, rentrait dans les attributions de l'intendant. Mais les cours souveraines avaient obtenu de faire elles-mêmes la répartition entre leurs membres. La ville de Paris en remettait le soin aux prévôt des marchands et échevins, les communautés d'arts et métiers à leurs gardes prévôts et à leurs syndics.

Dixième et *vingtièmes.* — En 1709, la guerre continuant à imposer de lourds sacrifices au trésor royal, les emprunts ne suffisant pas à combler le déficit, et les découverts des caisses publiques augmentant, Orry, père du contrôleur des finances de ce nom, soumit, dans un mémoire à Desmarets, le projet d'un impôt nouveau qui fut accepté. Le 14 octobre 1710, un arrêt du conseil d'État prélevait pour les besoins de l'État un dixième de tous les revenus. Charges, commissions, emplois de toute sorte, y étaient soumis. Les commerçants et les gens d'affaires, tous les contribuables devaient, dans la quinzaine de la publication, fournir des déclarations exactes sur leurs revenus ou leurs profits aux agents préposés à Paris par le prévôt des marchands, dans les provinces par les intendants. Tout retard entraînait le payement de la double taxe, toute fausse déclaration celui de la quadruple taxe.

Le conseil des finances arrêta les rôles, recouvrables en quatre termes, par préférence à toute autre dette. Les particuliers reçurent l'ordre de ne payer aucune somme avant de pouvoir justifier de l'acquittement de l'impôt. Le clergé se racheta pour 8 millions en 1711; quelques villes et provinces, notamment les pays d'état, s'abonnèrent. Ce nouvel impôt devait cesser trois mois après la conclusion de la paix, mais il fut prorogé jusqu'en 1717 et supprimé seulement en 1725, pour faire place à un impôt du cinquantième qui ne dura que deux années.

De 1733 à 1737, de 1741 à 1750, l'impôt du dixième fut rétabli et, à cette dernière date, il fut remplacé par le vingtième. Le 7 juillet 1756, on créa un second vingtième, ce qui remit les choses dans le même état jusqu'au 1er janvier 1781. Pendant quelque temps on se borna à établir les bases de l'impôt sur la déclaration des contribuables, mais bientôt

on opéra une vérification sérieuse. Les menées inquisitoriales auxquelles on dut se livrer amenèrent des réclamations bruyantes. Les cours souveraines s'en émurent et, lorsqu'en 1703, le parlement de Paris dut enregistrer la prorogation de l'impôt, il posa comme conditions que les rôles ne seraient pas changés. Le gouvernement y souscrivit volontiers ; mais, en 1771, il oublia ses promesses. Ce fut une occasion pour la cour des aides de protester énergiquement, en 1775, dans ses célèbres remontrances, et d'amener enfin le roi à faire droit en 1777 (arrêt du conseil du 4 novembre) aux réclamations des contribuables (V. Impôt sur le revenu).

b. Impôts indirects. — Les impôts indirects avaient sur les précédents un avantage marqué. Toute création, modification ou augmentation de taxe devait être enregistrée par les parlements et les cours souveraines. C'était une garantie pour les contribuables. Leur perception était affermée par adjudication publique, en conseil, à des compagnies financières, moyennant une redevance fixe et annuelle assurée par un cautionnement considérable ; mais leur assiette présentait encore moins d'uniformité que celle des impôts directs. Elle variait, pour ainsi dire, de province à province (V. Comptabilité publique, § 8).

Traites. — On entendait par *traites*, sous l'ancien régime, les impôts qui se percevaient sur les marchandises à l'entrée et à la sortie du royaume et même sur la circulation intérieure. Leur origine remontait au XIIIe siècle ; on les avait établies pour arrêter l'exportation et compenser en quelque sorte le préjudice qu'on lui attribuait. Multipliées outre mesure, les barrières intérieures finirent par gêner la circulation, et, en 1614, les états généraux s'empressèrent de demander leur suppression. Colbert entreprit de réaliser ce vœu et, à cet effet, il élabora son tarif de 1664. Un grand nombre de provinces (Normandie, Picardie, Boulonnais, Champagne, Bourgogne, Bresse, Bugey, Dombes, Beaujolais, Bourbonnais, Berry, Poitou, Aunis, Anjou, Touraine, Maine, Perche, Orléanais, Ile-de-France) l'acceptèrent et formèrent les *provinces des cinq grosses fermes*. On les appelait ainsi parce que les droits de douane qu'on levait sur tout leur territoire avaient été affermés à cinq compagnies différentes. Ces cinq grosses fermes comprenaient : pour la première : les droits de haut passage, de domaine forain et d'imposition foraine ; pour la deuxième : la traite domaniale établie en 1577 ; pour la troisième : les droits d'entrée sur les drogueries et épiceries établis par Charles VIII, Louis XII et François Ier ; pour la quatrième : les droits à l'importation créés en 1581 ; enfin, pour la cinquième : les charges locales établies à Calais en 1558. En 1698 un des fermiers, nommé Brunet, soumissionna pour le tout et les cinq fermes se fondirent en une seule. Par suite de l'acceptation du tarif douanier de 1664, ces provinces voyaient disparaître leurs douanes intérieures. Elles formaient, au centre du royaume, une association douanière, pouvaient librement commercer les unes avec les autres, et les marchandises qui les parcouraient n'étaient arrêtées pour le payement d'un droit qu'à l'entrée ou à la sortie de leur périmètre. Les autres provinces de la France, jugeant le tarif de 1664 trop élevé, refusèrent de l'appliquer. Elles préférèrent rester dans l'état primitif et conserver leurs douanes intérieures. Colbert prit alors le parti d'établir des droits uniformes sur les objets les plus intéressants du commerce et il en ordonna la perception aux frontières de ces *provinces réputées étrangères* (tarifs de 1667 et 1671). Enfin, l'Alsace, la Lorraine et les Trois-Évêchés, nouvellement acquis, demeurèrent en dehors de ces tarifs, ainsi que le pays de Gex et les ports francs de Marseille, Dunkerque, Bayonne et Lorient. Ce furent les *provinces à l'instar de l'étranger effectif*, qui avaient conservé une libre communication avec l'étranger, mais payaient les droits d'entrée et de sortie avec le reste du royaume.

Les productions des îles françaises de l'Amérique acquittaient à l'importation le droit de *domaine d'Occident* de 5 1/4 p. 100 de leur valeur ; enfin, complétant le système douanier, un *droit de frêt* protégeait la marine française, surtout au point de vue du *cabotage* (V. ce mot).

Gabelles. — Le plus ancien et le plus attaqué de tous les impôts indirects et celui qui soumettait le territoire au plus grand nombre de divisions, la gabelle, était l'impôt établi sur le sel.

La France était divisée, pour la perception de cet impôt, en :

Provinces de grandes gabelles, où existait pour les particuliers l'obligation d'acheter dans les greniers publics sept livres de sel par tête au-dessus de sept ans : c'était ce qu'on appelait le *devoir de gabelle* ;

Provinces de petites gabelles, dans lesquelles chacun jouissait du droit de s'approvisionner des quantités nécessaires à sa consommation et de les acheter à tel grenier de la ferme de son domicile qu'il jugeait convenable ;

Provinces redimées, qui n'acquittaient en vertu d'un rachat ancien que des droits de douanes dits droits de traite ;

Provinces franches, où il n'existait pas de droits.

Dans l'intérieur même de ces divisions, il en existait d'autres. C'est ainsi que les *provinces de salines* ou *de gabelles locales*, réunies récemment à la couronne, avaient conservé leurs usages et que la taxe s'y percevait à l'extraction ; que certaines contrées qui tiraient leurs approvisionnements de sauneries particulières, où pour extraire le sel on faisait bouillir le sable imprégné d'eau salée, et qu'on avait surnommées *provinces de quart-bouillon*, étaient tenues de remettre gratuitement le quart de leur fabrication dans les greniers du roi, ou, plus tard, de payer un droit équivalent. En outre, quelques exemptions d'impôt s'attachaient soit à la qualité des personnes (certains fonctionnaires jouissaient du *franc salé*), soit à la destination du produit. (Le sel destiné à la pêche et à l'exportation était exempt de droit.) Mais, en général, les mesures étaient très rigoureuses pour réprimer la fraude. Les contrôleurs des gabelles surveillaient la distribution faite par les agents de la ferme générale et jugeaient en premier ressort des contestations.

Aides. — Les aides comprenaient les taxes qui frappaient, sous l'ancien régime, les objets de consommation autres que le sel et le tabac et principalement les boissons. Les droits étaient perçus, à l'entrée ou à la sortie, à la vente en gros et au détail, au transport, etc.

1° *Droits à l'entrée.* — A l'entrée de certaines villes ou provinces, on percevait, sur les boissons de toute nature, les fruits, les poissons de mer frais, les bestiaux à pied fourché[1] (seulement à Paris, Rouen et dans le Cotentin), des droits appelés anciens et nouveaux cinq sols, subvention à l'entrée, subvention par doublement, inspecteurs aux boissons.

2° *Vente en gros.* — A la vente en gros, la même matière imposable donnait lieu à des droits de gros, d'augmentation, de jauge et courtage.

3° *Vente au détail.* — A la vente au détail, c'étaient les droits de huitième et de quatrième réglé, de subvention, de jauge et courtage, d'annuel, etc.

4° *Droits au transport.* — Enfin, il y avait les droits de péage ou de rivière qui atteignaient la marchandise en cours de route, et cela sans compter les octrois au profit de villes, de seigneurs, de communautés ou d'hospices.

Tous ces droits étaient remplacés à Paris par une *taxe de remplacement*, et dans les pays d'états, libres vis-à-vis du trésor royal de cette catégorie d'impôts, par des droits de consommation qui servaient aux besoins de la province (*Equivalents* de Languedoc, *grands* et *petits devoirs* de Bretagne, *quatre membres* de Flandre).

A la ferme des aides étaient joints quelques droits peu importants, les droits de marque des fers, de marque d'or et d'argent, les formules ou papiers et parchemins timbrés. Ce n'étaient pas d'ailleurs les seuls impôts indirects. Les cartes à jouer, par exemple, étaient également imposées. Quant au *tabac*, il avait été frappé d'un droit d'entrée en 1629 ; puis, en 1674, le gouvernement avait pris le monopole de sa fabrication entre ses mains et il l'avait affermé.

Droits domaniaux. — Les droits domaniaux se divisaient en deux classes :

1° Les droits domaniaux attachés à la couronne, qui comprenaient l'*amortissement*, semblable à notre droit de mainmorte actuel ; les *francs fiefs*, que devaient payer les roturiers acquéreurs d'un fief ; les *usages et nouveaux acquêts*, indemnité due par les gens de mainmorte qui achetaient un bien ; l'*aubaine* et la *bâtardise*, au moyen desquelles le roi héritait des étrangers et des bâtards ;

2° Les droits établis par le roi à raison de la police générale qu'il exerçait et qui avaient été joints à son domaine.

Ces derniers n'étaient en réalité que des impôts indirects, et ressemblaient à tous les égards à nos droits d'enregistrement et de timbre.

Le droit de *contrôle des actes des notaires* était un des plus importants. Il fallait, pour plaider et produire des actes en justice, les avoir déposés chez un notaire qui les faisait enregistrer. Cette formalité disparut en 1705, mais on créa le *contrôle des actes sous seing privé* qui permit l'enregistrement direct.

Pour donner date certaine aux actes des huissiers, on créa le droit de *contrôle des exploits*.

Les *formules* ou *papiers timbrés* étaient soumis à un droit de dimension, et les expéditions des actes des cours souveraines et des tribunaux à un *droit de greffe*.

Enfin, certains actes de la vie civile, qui réclament une publicité complète, en étaient assurés moyennant l'accomplissement d'une formalité et le payement d'un droit. L'*insinuation laïque*, c'était le nom de la formalité et du droit, consistait en un enregistrement

[1] Cet impôt, affermé d'abord [illegible] seul, finit par faire partie de la ferme des aides. Il était perçu [illegible] à certaines barrières et à des heures spéciales sur les bœufs, moutons, porcs vifs ou morts et représentait un ancien droit d'un sol pour livre sur toutes denrées supprimé en [illegible] excepté sur le bétail à pied fourché [illegible].

sur un registre public et se divisait en *insinuation mobilière ou suivant le tarif* et en *centième denier*. La première, limitée à 50 livres, était perçue sur les actes de donations entre vifs, excepté : 1° celles faites en ligne directe par contrat de mariage; 2° les institutions contractuelles des collatéraux ou étrangers au profit des futurs époux; 3° les donations des objets de communauté et, enfin, les simples dons ou gains de survie entre les époux. Ce droit supportait une imposition supplémentaire de 10 sols pour livre. Quant à l'*insinuation immobilière* ou *centième denier*, c'était un droit du centième de la valeur qui se percevait sur les actes de ventes et autres portant mutation de propriété ou de jouissance de biens immeubles. Les baux emphythéotiques y étaient soumis, mais les actes emportant jouissance à vie ou même jouissance de plus de neuf années ne payaient que demi-droit. Les autres en étaient exempts. Ces deux droits avaient été établis en 1539 par l'ordonnance de Villers-Cotterets. Un délai de six mois d'abord, de quatre mois seulement depuis 1645, avait été fixé pour l'enregistrement des actes et le payement du droit, auquel furent ajoutés des centimes additionnels qui, sous le nom de *droits réservés*, servirent à rémunérer les fonctionnaires chargés de la transcription de l'acte, de la perception et du contrôle du droit.

3° *Emprunts* et *affaires extraordinaires*. — Les dépenses augmentant sans cesse et sans mesure, les revenus domaniaux et les impôts ne devaient bientôt plus suffire aux besoins de la monarchie. Dans l'intervalle des rentrées de fonds au trésor royal, des événements imprévus, généralement des expéditions extérieures, entreprises pour satisfaire l'ambition du monarque, ou nécessitées par la défense de notre sûreté nationale, imposaient des suppléments de dépense; il fallait recourir à l'emprunt. A l'origine, le roi empruntait comme un simple propriétaire eût pu le faire, c'est-à-dire en hypothèque sur ses domaines. Les juifs et les Lombards, qui détenaient à eux seuls le commerce d'argent, lui servaient de banquiers. Mais, outre que les sommes avancées étaient nécessairement peu importantes, l'intérêt qu'aucune loi ne modérait était excessif et l'échéance de la dette était de courte durée. On eut alors l'idée de créer l'*emprunt en rentes perpétuelles*. Le roi se réservait ainsi la faculté de juger le moment opportun pour le remboursement de sa dette. Jusqu'en 1522, ces emprunts eurent lieu un peu partout dans les provinces. Le crédit du roi seul était en jeu et il ne devait pas tarder à s'épuiser devant des constitutions de rentes trop fréquemment répétées. Le 2 septembre 1522, François I[er], ayant à cœur de recouvrer la plupart des places du duché de Milan qu'on lui avait enlevées, substitua, à son crédit éteint, celui resté intact de la municipalité de Paris. Il aliénait aux prevôt des marchands et échevins de Paris « 25 mille livres tournois de rente ou revenu par an à la raison de 10 p. 100 », et engageait pour parfaire cette somme certains droits ou impôts de consommation établis sur la généralité de cette ville. Les magistrats municipaux se chargeaient de placer dans le public les constitutions de rentes faites en vertu de ce traité. L'emprunt réussit à merveille et, par la suite, les *constitutions en rentes perpétuelles sur l'hôtel de ville de Paris* devinrent si fréquentes et si considérables qu'elles formaient en 1789 la plus grosse part de la dette publique. D'autres corps ou communautés furent également mis à contribution.

Les pays d'état, le clergé, l'ordre du Saint-Esprit, durent prêter leur crédit à la royauté, et les emprunts qu'on fit en leur nom contribuèrent à augmenter les charges déjà si lourdes du budget de l'État.

A côté de l'emprunt en rentes perpétuelles ne tarda pas à figurer l'*emprunt en rentes viagères*. La première idée en vint à l'esprit de quelques financiers dès 1653. L'intérêt était nécessairement plus élevé et bien des gens le préféraient au précédent. Cette nouvelle sorte d'emprunt revêtit trois formes différentes :

1° L'emprunt en rentes viagères simples ;

2° L'emprunt en rentes survivancières sur deux, trois ou quatre têtes, c'est-à-dire qu'à la mort du propriétaire de la première constitution, la rente était reversée entre les mains d'une seconde, d'une troisième personne désignée au moment de la signature du contrat;

3° Enfin, la tontine.

Cette dernière forme, due à un Napolitain nommé Laurent Tonti, établissait une sorte de société entre un certain nombre de personnes. D'une manière générale, le montant total de l'emprunt était divisé en un certain nombre de fonds et chaque fonds se composait d'autant de places qu'il en fallait pour le remplir à raison de tant par place. En outre, ces fonds étaient divisés en classes différentes selon l'âge de ceux qui entraient dans la société. Chaque classe comprenait toutes les personnes du même âge, à cinq ou sept ans près, et chaque année le revenu attribué aux sociétaires décédés était reversé, soit pour le tout, soit pour la moitié ou le quart dans certains cas, sur les sociétaires survivants de la même classe.

Cette forme d'emprunt fut surtout en faveur dans la seconde partie du XVIIIe siècle; mais l'imprévoyance des ministres qui l'employèrent contribua à en démontrer le caractère onéreux. A l'intérêt avantageux de la rente viagère, les tontines réunissaient presque la durée de la rente perpétuelle; aussi, en 1770, on s'empressa de les interdire et de réduire les avantages de celles en cours d'exécution.

L'emprunt en rentes viagères était amortissable, mais dans un temps indéterminé. Les *emprunts-loteries* et les *emprunts remboursables à terme* l'étaient à échéance fixe. Les plus anciens furent les emprunts-loteries. Connus en Italie longtemps avant de l'être en France, ils furent importés chez nous par François Ier, en 1539; mais ce ne fut qu'en 1700, sous le ministère de Chamillard, qu'un arrêt du conseil ouvrit la première loterie. Jusqu'en 1789, ils se succédèrent assez rapidement et furent au nombre de vingt et un. Le fameux plan d'emprunts successifs élaboré par Laurent de Villedeuil comprenait cinq emprunts-loteries nouveaux. Un seul fut ouvert en 1788. Les états généraux, qui s'assemblèrent l'année suivante, empêchèrent la réalisation des autres. Les lots se composaient tantôt de sommes d'argent, tantôt de rentes viagères, et quelquefois même les deux avantages étaient réunis. Quant aux *emprunts remboursables à terme* sans lots de faveur, ils furent peu nombreux. Le principal fut celui de Strasbourg, en 1760. Les obligations émises étaient remboursables au pair, mais chaque porteur recevait une bonification de 1/10 du capital versé.

L'État peut emprunter de différentes manières. Il peut contracter une dette, soit à l'aide de la souscription publique, et c'est généralement ce moyen qu'il employa sous l'ancien régime, soit en traitant directement avec une maison de banque. J'ai dit qu'à l'origine de la monarchie, ce second moyen était nécessairement le seul employé. Plus tard, l'usage en reparut lorsqu'il fut évident que, lancé dans le public, l'emprunt n'aurait pas réussi. Colbert y eut recours en 1662, et il emprunta à la maison hollandaise Herinx et Cie des sommes considérables. Terray, en 1771, agit de même avec la maison Horneca et Hogguer d'Amsterdam. Ce furent là de rares exceptions; ce mode d'emprunt au reste ne réussit pas.

Telles furent, en résumé, les formes revêtues par l'emprunt *avoué* sous l'ancienne monarchie.

Quant à l'emprunt *caché*, tout aussi fréquent que le premier, il fut également complexe. Tout d'abord, on rencontre deux grandes catégories d'emprunts cachés :

1° *L'emprunt à la circulation monétaire ;*

2° *L'emprunt à la circulation fiduciaire.*

Le régime monétaire de la France comprenait alors une monnaie de compte ou monnaie fictive, servant à exprimer toutes les valeurs, et des espèces réelles d'or et d'argent. La monnaie fictive était absolument fixe. La livre, le sol et le denier représentaient toujours un rapport égal, mais la quantité de métal précieux correspondant à ces mots subissait à tout moment des changements profonds. Les espèces en cours n'avaient ni poids ni titre légal. Il en résultait que la fixité de la monnaie ne dépendait alors que de la fixité du rapport entre la quantité de métal fin qu'elle contenait et la valeur exprimée en monnaie fictive.

Si, dans ces conditions, on changeait le titre ou le poids des espèces en cours en laissant subsister leur valeur fictive, on altérait le régime monétaire. C'est justement ce que firent un trop grand nombre de nos rois. La veille de la rentrée des impôts, le roi abaissait par un édit la valeur des monnaies en cours; la veille du payement des arrérages des rentes, il faisait l'opération contraire, recevant plus et donnant moins qu'il n'aurait dû faire en toute justice. Les changements, surtout dans les premiers temps de la monarchie, étaient si fréquents, que Froissart avouait « qu'à grand peine estoit homme qui en juste payement des monnaies de jour en jour se pust connoitre ». L'époque connue du commencement des variations de monnaies, véritables emprunts forcés, est généralement placée sous Philippe Ier, mais les périodes les plus tourmentées furent le règne de Philippe le Bel, la guerre de Cent ans et la Régence.

Ces refontes et ces variations de monnaies étaient dans les moments difficiles loin de suffire aux besoins du Trésor. D'autre part, comme le directeur des monnaies n'avait souvent pas de quoi payer les espèces qu'on lui apportait pour les refontes, il était obligé de signer des billets à terme que l'État prenait sous sa responsabilité. Les refontes furent donc une source d'emprunts plutôt qu'une source de revenus; elles donnèrent naissance aux billets de monnaie et, par le moyen de ceux-ci, aux promesses à cinq ans et aux billets des receveurs et fermiers généraux. Le marché finit par être encombré de billets de toutes sortes, formant une véritable dette flottante plus considérable que la dette consolidée, produits d'*emprunts à la circulation fiduciaire*. La plupart des officiers de finances, trésoriers de l'extraordinaire des guerres, de la marine, de l'artillerie, receveurs généraux, trésoriers généraux, etc.; les caisses publi-

ques, caisse des emprunts, caisse de Legendre, caisse d'escompte ; l'Etat lui-même sous forme de bons du Trésor, bons d'État, billets de banque, émirent de ces billets qui, négociés à l'avance, n'étaient plus, à proprement parler, que des anticipations de recettes. Tous ces effets, qui [illegible] p. 100, étaient la plus lourde charge du Trésor ; c'est ce qui explique les faillites successives auxquelles on les soumettait. Sous prétexte de les consolider, on les transforma en rentes, mais on ne paya pas les rentes créées pour les amortir. Cela nuisit à la dette consolidée ; l'embarras des finances, la ruine du crédit public, naquirent en grande partie de l'excès de ces emprunts à la circulation fiduciaire.

Quand un État en est réduit, pour se couvrir, à de tels expédients, il ne faut pas s'étonner de le voir chercher son salut dans les combinaisons fiscales les plus invraisemblables. Les emprunts déguisés et les emprunts forcés revêtirent les formes les plus bizarres, mais ils rapportèrent gros au Trésor. Les *affaires extraordinaires*, comme on les appelait, produisirent de 1689 à 1715 plus de 900 millions. Ventes et créations d'offices, augmentations des gages des fonctionnaires, anticipations de recettes, tels furent les moyens employés.

Sous l'ancien régime, la plupart des charges publiques étaient vénales et héréditaires. La vénalité, on l'a dit plus haut, date de [illegible] Louis XII qui, dans un moment de gêne, en fit une institution régulière. Il en usa et ses successeurs en abusèrent. L'ordonnance de Moulins se borna à soumettre la vénalité des offices à des conditions de moralité et de capacité, mais elle ne fut guère respectée. A la fin du règne de Louis XIV et pendant la Régence, on se servit de ce moyen sur la plus large échelle. On adressa d'abord un appel assez doux aux officiers publics ; moyennant une somme payée immédiatement au roi, on augmenta leurs gages. Facultative tout d'abord, cette augmentation de finances, lorsque les besoins du Trésor furent plus impérieux, devint obligatoire. Mais le capital que pouvaient fournir les officiers en exercice était forcément limité, soit qu'il provînt de leur fonds, soit qu'ils l'empruntassent, soit enfin qu'ils se substituassent d'autres prêteurs ; il produisit néanmoins 120 millions.

[illegible] précédents avaient déjà connue, offrait des ressources plus abondantes encore. On commença par l'appliquer aux charges les plus élevées de l'État, puis le système fut étendu aux corps judiciaires et, enfin, à tous les emplois publics. Le nombre des fonctionnaires fut multiplié outre mesure et on accapara ensuite le commerce et l'industrie. Lorsque tous les corps de métiers furent devenus emplois de l'État, on s'aperçut qu'il y avait encore des sujets du roi qui n'étaient pas officiers publics. On créa alors de nouveaux métiers. Les registres de l'état civil, par exemple, confiés jusque-là au clergé, furent donnés à des greffiers. Enfin, on entra dans la voie des constitutions de charges les plus absurdes. On détruisit les franchises municipales encore existantes et on remplaça les magistrats élus par des officiers à la solde du roi[1].

Toutes ces créations rendaient les impôts plus lourds au public, par cela même que, la plupart du temps, les offices créés étaient exemptés d'impôts dont la charge retombait sur le reste de la nation. C'était, en outre, une façon d'emprunter très onéreuse, parce que l'Etat était obligé de négocier ces affaires par l'entremise des traitants qui faisaient payer cher leurs services. Ces moyens de se procurer des ressources couronnaient le système financier de la monarchie. Ils complétaient le désordre et la confusion qui ne cessaient de régner en maîtres dans l'administration royale.

2. L'administration financière. — Fonctionnaires et agents.

On ne connut guère, sous l'ancien régime, la régularité administrative. Chaque partie de l'administration royale avait à sa tête un fonctionnaire à peu près maître absolu de diriger à son gré le service placé sous ses ordres. Le *régisseur du domaine royal* était naturellement chef de l'administration financière, alors que celle-ci était encore à l'état embryonnaire. Ses attributions augmentèrent à mesure que le budget se grossit et il finit par [illegible]. Mais le roi s'aperçut à ses dépens du danger qu'il y avait à laisser l'ordonnancement, le payement et le contrôle entre les mêmes mains. Après la disgrâce de Fouquet, il se réserva l'ordonnancement et Colbert, comme *contrôleur général*, devint l'unique chef des finances. En 1661, on supprima un certain nombre d'offices et entre autres la surintendance et on créa le *conseil royal des finances*. Le nouveau conseil se divisait en plusieurs bureaux qui étaient chargés d'examiner les affaires et les projets qu'on lui soumettait. Le roi présidait les séances générales et nommait les membres, dont le nombre était illimité. Le contrôleur général avait entrée au conseil, dont il était vice-président. Il était rapporteur de toutes les affaires et avait la direction générale de tous les services financiers.

1. [illegible] et les étrangers.

Tous les agents des régies et des fermes, contrôleurs, trésoriers et autres, relevaient directement de lui. Il avait seul qualité pour présenter au roi le budget annuel des recettes et pour lui soumettre toutes propositions relatives au dégrèvement ou à l'augmentation des impôts. Il était enfin chargé de contrôler dans une certaine mesure les actes de ses collègues du ministère et exerçait sur eux une suprématie incontestable. Telle était l'administration centrale.

Quant à l'administration provinciale, elle était assez complexe. Les pays qui avaient formé les circonscriptions territoriales connues sous le nom de *pays d'élection* avaient, dès l'origine de l'établissement de l'impôt, exigé que les fonds alloués au monarque fussent administrés par des fonctionnaires élus par les contribuables. Des commissaires ou *généraux superintendants* nommés par les États et des *élus* choisis par les villes ou les communes répartissaient l'impôt, le recouvraient et jugeaient les contestations que la répartition ou le recouvrement faisaient naître. Toute l'administration financière était donc concentrée entre leurs mains. Mais ces deux classes de fonctionnaires ne tardèrent pas à perdre leur caractère électif. Ils devinrent officiers du roi, et leurs attributions furent restreintes et scindées. Il y eut les *généraux sur le fait de la justice* qui formèrent les cours des aides et les *généraux sur le fait des finances* qui finirent par être réunis aux *trésoriers de France* pour constituer dans chaque *généralité* ce qu'on appela le *bureau de finances*, sorte de tribunal financier inamovible. Dès lors, les fonctions des élus, qui relevaient d'eux administrativement, se trouvaient entièrement absorbées. La répartition des impôts, l'ordonnancement des dépenses, le contrôle des comptes des comptables, passèrent aux mains de la nouvelle juridiction qui devint prépondérante et garda sa suprématie jusqu'au jour où apparut *l'intendant*.

Mandataire du souverain, représentant direct de l'autorité royale, le nouveau fonctionnaire allait avoir, en matière de finances, les attributions administratives et contentieuses les plus étendues. Juge de toutes les difficultés qui n'étaient pas expressément déférées à un autre tribunal, il possédait une commission royale qui lui conférait le droit d'inspection et de suite sur toutes les affaires soumises aux bureaux de finances, présidiaux et autres juridictions subalternes. En matière d'impôts de répartition, son rôle fut prépondérant.

Le *brevet* signé du roi, arrêté en conseil des finances, déterminant les sommes imposables, lui était communiqué et il devait le renvoyer à l'administration centrale avec son avis. Ce n'était qu'au reçu de cet avis que le conseil royal délivrait les *commissions* fixant la part contributive de chaque élection et réglant *le moins imposé* ou remise que le roi croyait pouvoir accorder en cas de sinistre. Le *bureau de finances*, placé à côté de l'intendant, rendait par l'*attache* la commission exécutoire et ainsi s'opérait la première répartition de impôt. La seconde commençait par le *département*, acte par lequel on imposait chaque paroisse. L'intendant décidait seul, sur avis du trésorier de France, député par le bureau de finances et des élus; toutes les réclamations lui étaient adressées, et il jouissait à cet égard d'une autorité arbitraire. Dans les pays d'état, l'intendant se trouvait remplacé à la tête des services financiers par des commissaires élus par les états et choisis dans leur sein (*commissaires intermédiaires* en Bretagne, *commissaires permanents* en Languedoc, *députés ordinaires* en Artois, *élus généraux* en Bourgogne, etc.). Les attributions de ces fonctionnaires se rapprochaient sensiblement de celles des intendants en ce qui touchait la direction des services publics de la province et notamment des affaires financières. Au-dessous d'eux, comme au-dessous des intendants, les *asséeurs* ou *collecteurs*, assuraient le service de la répartition et de la rentrée des impôts dans chaque paroisse. Ces derniers n'étaient pas des agents à poste fixe. Tous les habitants de la paroisse devaient à tour de rôle remplir ces fonctions pendant une année et à cet effet l'intendant dans les pays d'imposition et d'élection, le commissaire des états dans les pays d'état, nommaient, dans leurs mandements de répartition, six contribuables qui restaient pendant toute l'année chargés et responsables de l'assiette et de la collecte de l'impôt. Cette responsabilité des collecteurs de l'impôt devait fatalement amener des conflits entre l'administration et les contribuables. L'intérêt personnel des asséeurs était en jeu, car les non-valeurs pouvaient retomber à leur charge. De là des abus, des rigueurs et quelquefois même des violences dans l'assiette et la perception de l'impôt.

Quant aux impôts indirects, ils étaient baillés à ferme. En 1720, les droits de consommation avaient été affermés en bloc pour 55 millions par an, au profit d'une société de 40 actionnaires qu'on appela les *fermiers généraux*. Ils versaient au Trésor la somme convenue dans leur bail et se chargeaient de percevoir les droits a leurs risques et périls. La somme primitivement fixée fut reconnue insuffisante et les contrôleurs généraux l'augmentèrent graduellement à chaque renouvel-

lement du bail. En 1789, la *ferme générale* se montait à 180 millions, et les bénéfices des traitants étaient encore considérables. Il est vrai que les violences et les concussions auxquelles ils se livraient augmentaient avec le prix de la ferme qu'ils payaient au Trésor.

Ce n'étaient pas là les seuls fonctionnaires de l'administration des finances. En outre de la multitude de commis à la solde du roi ou des fermiers généraux, chaque nature d'impôt avait des fonctionnaires particuliers de tout grade et de toute nature. Il en était de même pour les différents services financiers. La maison du roi, la guerre, la marine, les parties casuelles, les bâtiments, les ponts et chaussées, le marc d'or, la police, la monnaie, avaient leurs trésoriers spéciaux. Le service des rentes était assuré par des payeurs et des contrôleurs. Toutes ces charges, que le besoin d'argent avait rendues vénales, étaient devenues une ressource pour l'État, qui en créait de nouvelles à tout instant. Le budget n'en souffrait pas directement, car ces fonctionnaires étaient, pour la plupart, rétribués par les contribuables qui payaient pour leurs services imaginaires un supplément d'impôt. Ce fut en grande partie cette débauche d'administrateurs inutiles qui contribua au désordre dont le résultat fut la chute du système financier de l'ancienne monarchie.

[illegible]

Bibliographie

[illegible] Stourm a fait paraître dans les *Annales de l'École des* [illegible] MM. de Parieu, Clamageran, Vignes.

[illegible] *Dette publique en France*. Paris, 1884, 2 vol. in-8°. — De [illegible]

[illegible] *naies de Saint-Louis et les variations de la livre tournois*. Mém. de l'Académie des inscriptions et belles-lettres. — [illegible]

FINANCES DE L'ANGLETERRE.

SOMMAIRE

I. GÉNÉRALITÉS

1. Raisons d'une étude spéciale des finances de l'Angleterre; division de cette étude.

L'étude des finances anglaises présente un intérêt particulier. Un grand nombre des principes les plus importants touchant l'administration de la fortune de l'État ont été en effet reconnus définitivement et appliqués

en Angleterre longtemps avant de l'être dans les autres États européens. C'est ce que prouvera l'examen successif des quelques questions primordiales en lesquelles peut se résumer l'étude des finances d'un pays.

Ce sont les Anglais qui, les premiers, ont consacré dans leur droit public le principe essentiel d'un peuple libre, à savoir le vote de l'impôt par la nation; ce sont eux qui, les premiers, ont eu au XIXe siècle un système d'impôts à la fois raisonné et fondé sur les circonstances politiques et économiques; ce sont eux aussi qui, les premiers, en matière de crédit public, ont mis en œuvre certaines règles financières qui, à raison de leur sagesse et de leur caractère éminemment pratique, peuvent être proposées aux autres nations comme d'admirables exemples et qui peuvent leur donner d'utiles et de féconds enseignements.

D'autre part, un trait caractéristique des finances anglaises, trait qui a été mis en lumière avec beaucoup de force par un écrivain financier excellent, Sydney Buxton, c'est que leur histoire est intimement liée à l'histoire politique de l'Angleterre. On a montré aux articles *Budget*, *Comptabilité publique* et *Contrôle des finances*, comment l'organisation financière aujourd'hui en vigueur est en corrélation avec la constitution politique du pays.

L'histoire financière de l'Angleterre, qui sera pour la plus grande partie l'objet de cette étude, l'organisation actuelle ayant été déjà décrite aux articles précités, est la démonstration de l'existence d'une loi de corrélation plus étroite et plus saillante dans ce pays que partout ailleurs entre la politique et les finances.

La plupart des événements politiques de l'histoire générale de l'Angleterre sont dus en effet à des événements financiers. Quelques exemples suffiront à le prouver. Ce sont les exactions de Jean sans Terre qui ont causé la révolte des barons à Runnymède et ont eu pour conséquence la grande charte de 1215. « La révolte de Wat-Tyler à la fin du XIVe siècle, dit Sydney Buxton, eut pour motif une capitation (*poll-tax*) et ce furent des impôts exorbitants qui provoquèrent l'agitation des partisans de Jacques Cade, soixante-dix ans plus tard. Il est probable que Charles Ier ne serait pas mort décapité s'il n'avait pas levé de taxes arbitraires. Le vol fait par Charles II à l'Échiquier a hâté le déclin de la popularité des Stuarts. Les exactions de Jacques II et la pensée qu'il suppléait à ses revenus légitimes par des subsides secrets de la France papiste, ont beaucoup fait pour amener la révolution de 1688. Guillaume III a consolidé son trône par l'abandon de la taxe impopulaire par feu (*hearth money*), abandon qui a été son premier acte. Ce fut une tentative fiscale qui nous a perdu une colonie et ajouté cent millions à notre dette. Ce sont ses mauvaises finances qui ont discrédité l'administration de North, et la solidité des finances de Pitt a fortifié son autorité sur le pays... Les finances et la politique ont été entremêlées d'une façon inextricable dans l'histoire d'Angleterre pendant ce siècle. Vansittart a affaibli, Huskisson a consolidé le gouvernement de Liverpool; en 1827, le ministère Goderich (lord Ripon), est tombé au sujet d'une querelle relative à un comité des finances. C'est une question économique qui perdit l'administration du duc de Wellington. Ce fut le cri de : économies *retrenchment* aussi bien que celui de *reform*, qui donna aux whigs leur popularité, comme ce furent leurs finances misérables qui, plus tard, firent beaucoup pour les discréditer. Peel arriva au pouvoir sur une question de finances, et c'est une question de réforme fiscale qui causa sa chute. Les difficultés financières du gouvernement de Russell ont été chroniques[1]. »

La chute du premier ministère de lord Derby a eu pour cause le budget qu'il proposait. Le second ministère de Palmerston a perdu son autorité par la faute de son chancelier de l'Échiquier. Les finances ont joué un rôle prééminent dans les élections de 1868, 1874 et 1880. En 1874, suivant un mot célèbre, ce sont la bière et la Bible qui ont donné la victoire à M. Disraeli. C'est encore à l'occasion du budget que, le 9 juin 1885, M. Gladstone a quitté le pouvoir.

Les Anglais ont maintes fois reconnu et affirmé cette dépendance où sont les finances vis-à-vis de la politique et, spécialement, de la politique étrangère. « De la conduite judicieuse de nos affaires extérieures, disait M. Disraeli en 1868, dépendent la paix ou la guerre, la marche tranquille de l'industrie, et le montant de l'impôt qui doit être levé sur ce pays. Par une seule faute dans la conduite des affaires extérieures, l'arrangement le plus prévoyant des finances peut être, en un moment, annulé et détruit. »

II DROIT BUDGÉTAIRE ET ORGANISATION FINANCIÈRE.

2. Historique.

Cette loi de corrélation entre la politique et les finances se retrouve dans les différentes parties des finances anglaises, notamment dans l'histoire du droit budgétaire anglais.

1 Sydney Buxton, *Finance and Politics*, t. I, Introduction, p. 8, Londres, 1888.

Le principe budgétaire le plus essentiel, à savoir, le vote de l'impôt par le parlement, a été régulièrement appliqué en Angleterre longtemps avant de l'avoir été dans les autres pays.

Dès que commença véritablement l'histoire de la nation anglaise, alors que la distinction des Saxons et des Normands disparut devant l'ennemi commun, la thèse constitutionnelle fut une thèse financière.

Dès que la Chambre des communes, ce type de toutes les assemblées représentatives des deux mondes, tint des sessions, le peuple revendiqua le droit de voter les taxes nécessaires aux dépenses communes.

Ce principe limitait le pouvoir du souverain comme le limitaient ceux d'après lesquels le roi n'avait de pouvoir législatif qu'avec le concours des parlements et devait gouverner selon les lois du roauyme : ce sont là ces principes « si anciens que personne n'en peut préciser l'origine, si puissants qu'ils suivirent leur développement naturel à travers les générations et finirent par produire l'ordre de choses actuel [1] .»

Des pactes qui constituent la partie la plus importante du droit constitutionnel écrit des Anglais, le premier est la grande charte de 1215.

Devant les exactions et les violences du roi Jean sans Terre, les barons se coalisent et lèvent des troupes. Le roi, abandonné de tous, consent à traiter avec la nation : parmi les conditions qu'elle lui impose, la grande charte établit qu'aucun aide ou escuage ne pourra être établi « si ce n'est par le commun conseil du royaume, conseil composé des archevêques, évêques, abbés, comtes et grands barons, et des tenanciers directs de la couronne ». Le principe de la nécessité du vote de l'impôt par le parlement n'est pas présenté comme une innovation, et c'est le roi qui, de lui-même et sans que les barons l'aient demandé, l'insère dans la charte comme un principe admis en droit, sinon respecté en fait par les premiers souverains normands, et formellement reconnu par la coutume saxonne, longtemps avant la conquête [2].

Ce principe domine dès lors les relations de la royauté et de la nation. Dans la pétition des droits de 1627, les barons demandent qu'aucun homme libre ne soit tenu de faire un don, prêt ou bénévolence ; de payer une autre taxe de même nature, sans un acte du parlement.

Cependant la pétition des droits ne pose pas le principe que tout impôt doit être consenti par les Chambres et les droits de tonnage et de pesage ne sont pas compris dans la prohibition.

Le bill des droits de 1688 renouvelle à Guillaume d'Orange l'interdiction de lever des impôts sans les concours des deux Chambres. Le principe qu'un impôt ne peut être levé sans avoir été voté par le parlement est dès lors assis sur des bases solides : il est entouré dans le bill des droits d'autres principes qui le corroborent et en assurent la régulière application : il sera tenu fréquemment des parlements ; les élections seront libres : les membres du parlement jouiront de la liberté de la parole ; le souverain ne pourra ni lever ni entretenir une armée en temps de paix sans le consentement du parlement. Il ne pourra suspendre les lois, ni dispenser de leur exécution.

C'est à partir du bill des droits que les grands principes constitutionnels sont définitivement posés et ne sont plus contestés [1].

3. Organisation actuelle.

Mais si la Chambre des communes joue en Angleterre depuis très longtemps un rôle prépondérant en matière de finances, si un système budgétaire régulier y a été établi de très bonne heure, on a vu aux articles *Budget, Comptabilité publique, Contrôle des finances*, que les principes qui inspirent ce système n'y sont pas appliqués avec une rigueur absolue : l'union intime du parlement et des ministres qui représentent la majorité de la Chambre des communes explique, en matière de finances, les tempéraments auxquels nous faisons allusion. C'est cette union qui est la raison d'être de la confiance dans le gouvernement dont fait preuve le procédé des *votes on accounts*. Dans le même ordre d'idées, il n'existe pas, à proprement parler, de budget de recettes puisque l'on n'inscrit dans le *tax-bill* que les modifications apportées à la législation en vigueur et les trois *estimates* du budget des dépenses ne comprennent pas les dépenses imputées sur le fonds consolidé, qui sont soustraites au vote annuel. On sait aussi qu'il n'existe pas de document unique résumant toutes les

1. [illegible]
2. [illegible]

1. [illegible]

recettes et toutes les dépenses autorisées, et l'on connaît cette règle prudente qui donne au gouvernement seul le droit de proposition en matière de dépenses.

On a vu d'autre part la composition du conseil ou *board* de la Trésorerie, qui comprend : le premier lord de la Trésorerie, presque toujours premier ministre et *leader* de son parti ; le chancelier de l'Échiquier, véritable ministre des finances qui peut, comme l'ont fait Canning, Robert Peel et Gladstone, cumuler ses fonctions avec celles de premier lord de la Trésorerie, — les trois *junior lords*, choisis parmi les membres du parlement et dépourvus d'attributions administratives. On sait que le secrétaire parlementaire de la Trésorerie joue un rôle politique; que le secrétaire financier a un rôle administratif, et que le secrétaire permanent est le véritable chef de la partie technique et administrative.

L'article *Comptabilité publique* a exposé le rôle de caissier du Trésor ou de l'Échiquier que joue la Banque d'Angleterre, comment toutes les recettes sont centralisées dans ses écritures au compte ouvert à l'Echiquier, et comment ce compte pourvoit à toutes les dépenses.

On a marqué l'action de la Trésorerie et la mesure dans laquelle elle possède le contrôle préventif des dépenses, les missions respectives du contrôleur auditeur général, qui autorise les sorties de fonds de l'Échiquier et de l'Audit-office, dont les vérifications, bien qu'incomplètes, mettent en jeu la responsabilité pécuniaire des comptables dans l'intérêt de la Trésorerie et relèvent, dans l'intérêt du parlement, les irrégularités constatées dans les comptes d'appropriation et relatives à l'emploi des crédits. Nous rappelons la mission de contrôle et d'examen qui incombe au comité des comptes publics, délégation directe du parlement qui ne vote pas la loi solennelle de règlement du budget ; l'action de ce comité, auquel sont soumis, en ce qui touche les irrégularités qui n'ont pas trait à la ligne des comptes et n'engagent pas la responsabilité des comptables, les résultats des investigations de l'Audit-office résumés dans le rapport du contrôleur général.

Nous rappelons enfin comment la responsabilité des ministres en matière de dépenses publiques, en Angleterre comme en France, est simplement morale et aboutit, en définitive, à des votes de blâme ou à la chute du pouvoir, à la cessation des errements vicieux touchant l'emploi des crédits ou à des modifications apportées aux règlements.

Aussi bien, le principe de la séparation des pouvoirs, bien qu'originaire de l'Angleterre, ne laisse pas d'y être parfois quelque peu méconnu en fait.

Les principes budgétaires, comme les principes constitutionnels, bien qu'ayant leur berceau en Angleterre, n'y sont pas poussés jusque dans leurs dernières conséquences; ils y subissent des tempéraments de fait s'expliquant par des raisons pratiques : l'existence du fonds consolidé et l'absence de vote annuel pour toute une catégorie de recettes et de dépenses, l'absence d'une loi spéciale de réglement du budget, l'admission d'une certaine ingérence du parlement dans l'administration, en sont, en matière financière, des exemples frappants.

III. SYSTÈME FISCAL.

4. Historique. — Income tax. — Corn-laws. — Libre échange.

La corrélation que nous avons relevée, dans l'étude du droit budgétaire anglais, entre la politique et les finances, se retrouve également dans l'histoire du système d'impôts de l'Angleterre. Mais la politique n'est pas le seul élément qui ait influé sur le système financier de nos voisins d'outre-Manche; les idées économiques ont aussi joué chez eux leur rôle en cette matière et prennent de jour en jour une place plus importante dans leurs conceptions fiscales.

Aussi bien, les Anglais ont eu de fort bonne heure un système d'impôts raisonné, non seulement au point de vue politique, mais aussi au point de vue économique. L'histoire des relations commerciales de la France et de l'Angleterre est de nature à le démontrer : on sait que le traité de commerce de 1786 s'inspirait des idées de liberté commerciale dont Turgot et l'école des physiocrates avaient été les promoteurs et supprimait ou réduisait les droits de douane dans une proportion considérable. Un rapide exposé de l'histoire de l'income-tax et de sa combinaison avec les autres impôts achèvera de prouver la vérité de la proposition que nous avons énoncée. Lorsque, en 1798, Pitt établit pour la première fois l'impôt sur le revenu, ce fut à raison de circonstances politiques spéciales : l'Angleterre avait besoin d'argent dans sa lutte contre la France. Elle avait déjà eu recours au crédit et augmenté les taxes de douanes et les contributions indirectes intérieures. Dans l'impossibilité d'augmenter les charges de la consommation, Pitt pensa qu'il était possible d'augmenter les taxes directes et de les transformer, en les généralisant, en un impôt sur le revenu qui fût plus productif. C'est en 1799 que l'income-tax, constitué, au début, par des droits additionnels aux *assessed-taxes*, taxes sur les

jouissances, comprenant un droit sur l'habitation, et des impôts somptuaires sur les chapeaux, les armoiries, remplaça ces *assessed-taxes*. L'income-tax fut aussi substitué à une retenue sur les salaires et les traitements des fonctionnaires, qui eût fait double emploi avec l'income-tax, puisqu'elle constituait un impôt fondé sur le revenu.

C'est à cette idée de transformation des taxes directes en impôt sur le revenu que peut être rattachée l'opération du rachat de la *land-tax*, ou impôt foncier, opération qui a commencé en 1798.

Cet impôt sur le revenu général était assis sur les déclarations des contribuables sous le contrôle de commissaires locaux et élus; ceux-ci étaient assistés par des contrôleurs nommés par le gouvernement, qui pouvaient porter les cas douteux devant des juges d'appel. Ce mode d'assiette de l'impôt sous le contrôle de sortes de jurys d'équité, analogues à ceux que créa la loi française du 14 thermidor an V sur la contribution mobilière, prêtait à l'arbitraire et à la fraude : il donna lieu à de grandes difficultés.

Pour éviter d'établir les rôles innombrables des petits contribuables dont la plupart seraient restés en souffrance, l'impôt ne fut pas levé sur les revenus inférieurs à 1500 francs et ne fut perçu qu'à un taux réduit sur tous les revenus compris entre 1500 et 5000 francs. Mais aussitôt après la conclusion de la paix d'Amiens, en présence des difficultés de la perception et de l'arbitraire de ces jurys d'équité, l'impôt sur le revenu, qui avait été « une aide et une contribution pour la continuation de la guerre », fut aboli, laissant un arriéré considérable.

A la rupture de la paix d'Amiens, l'impôt est rétabli, mais transformé ; Addington en fait un impôt portant non plus sur le revenu, mais bien sur les revenus, non plus sur le revenu général, mais sur les sources de produits, sur les revenus répartis en cinq cédules ou classes désignées pas les cinq premières lettres de l'alphabet : la première cédule comprenait les revenus qui proviennent de la propriété du sol; la deuxième, ceux qui ont pour origine son exploitation, c'est-à-dire les bénéfices des fermiers ; la troisième comprenait les intérêts des fonds publics; la quatrième les bénéfices industriels, commerciaux et professionnels ; la cinquième, enfin, les traitements et émoluments des fonctionnaires et employés. « Tandis que l'ancien droit, est-il dit dans une publication officielle du temps, était assis sur l'ensemble du revenu du contribuable, de quelques sources diverses que ce revenu provînt, le droit actuel est établi à la source même de chaque revenu, le saisissant dans les mains de la première personne qui le recueille, et permettent la répercussion du droit, à travers les canaux naturels, jusque dans les mains de la personne qui profite véritablement du revenu... L'impôt va à la source elle-même, le fisc atteint ainsi le but avec plus de facilité et de sûreté, moins d'embarras et de publicité, diminuant par le mode de perception les occasions de fraude. Les transactions privées sont soustraites à l'investigation des pouvoirs publics, et les intérêts du Trésor sont plus efficacement sauvegardés que par tout autre système. »

L'income-tax de 1803 évitait ainsi la complication et la fraude, et ne s'enquérait du revenu total du contribuable que dans le cas où celui-ci voulait réclamer les exemptions établies en faveur des faibles revenus.

L'impôt ainsi remanié fut fixé au taux de 5 p. 100, au lieu de celui de 10 p. 100 adopté en 1799, avec exemption des revenus inférieurs à 60 livres sterling et réduction du taux pour les revenus compris entre 1500 et 3750 francs. On a montré que l'income-tax de 1803, comme celui de 1799, « a été conçu comme mesure financière à titre d'expédient..., comme une machine d'une très grande puissance pour fournir de l'argent au Trésor »; que lorsque Addington a réorganisé l'income-tax, « ce n'est pas de l'idée économique qu'il s'est inspiré » et que « l'exemption n'a pas été accordée aux petits revenus pour compenser la charge de leurs autres impôts, mais qu'elle est née simplement du besoin de donner plus de facilité aux perceptions, de diminuer le nombre des cotes irrécouvrables et d'économiser le temps et le travail de la confection des rôles qui auraient été trop nombreux (1).

Cependant, la distinction faite en 1806, parmi les petits revenus inférieurs à 1500 francs, entre ceux qui proviennent de la richesse acquise (*from realized property*), c'est-à-dire de terres ou de capitaux, revenus permanents dont l'exemption fut supprimée, et les revenus temporaires et éventuels provenant de bénéfices commerciaux, industriels, professionnels, ou d'emplois publics ou privés, dont l'exemption fut maintenue dans une certaine mesure, cette distinction semble procéder d'une idée sociale et économique.

En 1815, à la paix, l'income-tax fut supprimé; il avait été très impopulaire, à raison de l'élévation de son taux (10 p. 100 depuis 1806). Depuis cette époque jusqu'en 1842, le système fiscal anglais reposa sur des impôts indirects, impôts sur les consommations et

(1) [illegible]

les accises, dont le chiffre dut être augmenté pour faire face aux lourdes charges de la dette publique.

Mais, dès 1822, Huskisson se mit à la tête du mouvement libre échangiste et fit atténuer les droits protecteurs.

En 1840, les discussions sérieuses sur les impôts recommencent : une crise industrielle sévissait avec force ; les impôts de consommation pesaient lourdement sur les ouvriers, qui manquaient de travail, et un déficit annuel de 50 à 60 millions était reconnu. La question du droit sur les blés était pendante, et il était impossible de songer à l'augmentation des impôts indirects dont le nombre et le chiffre avaient été portés au maximum.

Mais ni les whigs qui étaient alors au pouvoir avec John Russell comme *leader* à la Chambre des communes, ni les tories, ne paraissaient disposés à abolir le système de l'échelle mobile alors en vigueur, qui constituait une protection en faveur des grands propriétaires. Si les tories soutenaient ce système, celui que les whigs proposaient à sa place était fondé sur un droit fixe, assez élevé pour assurer aux producteurs anglais un prix de vente très rémunérateur et ne devait pas amener une baisse sensible du prix du pain.

Après la mise en minorité du parti whig, Robert Peel arriva au pouvoir.

Le programme financier qu'il élabora avait pour but le rétablissement de l'income-tax et la diminution des impôts de consommation. « La doctrine financière économique de l'income-tax ne s'est faite qu'après 1842 et les origines de l'income-tax de Robert Peel sont tout à fait politiques, comme celles de l'income-tax de Pitt... Ce n'est qu'à la suite du triomphe de la ligue dont Cobden était le chef qu'on a pu raisonner au point de vue démocratique et faire de l'income-tax un véritable impôt compensateur[1]. »

Cependant, si l'income-tax a été rétabli principalement par des raisons politiques et comme une nécessité de budgets trop lourds, le but économique et social de cette mesure ne laisse pas d'être marqué par le discours que Robert Peel prononça à ce sujet (11 mars 1842).

Il déclara que le but « n'en était pas seulement de suppléer au déficit du budget, mais de le mettre, lui, à même de proposer avec confiance et satisfaction de grandes réformes commerciales qui permettraient de ranimer le commerce et, en diminuant le prix des articles de consommation et la cherté de la vie, viendraient un jour, à un point de vue pécuniaire, compenser les sacrifices présents ». Dans une autre partie de son discours, il disait que l'income-tax devait l'aider à « poser les bases d'un principe plus juste de taxation[1] ».

On dira à l'article *Impôt sur le revenu* comment il fut organisé de la manière la plus favorabre aux petits revenus. Mais ce n'est pas là seulement ce que R. Peel entendait par une taxation plus juste. Parallèlement au rétablissement de *l'income-tax*, il remaniait d'autres impôts.

Le plan de Robert Peel était loin de satisfaire les amis de la liberté commerciale, quoiqu'il abolît ou réduisît les droits de douane à l'importation sur plus de 700 articles du tarif, abaissât le taux de l'échelle mobile sur le blé, etc.

Bientôt après il s'alliait à Cobden et adoptait le programme de la Ligue. « Ma conviction, écrivait Cobden à cette époque, est que Peel a toujours été libre-échangiste en théorie. En fait, dans toutes les questions d'économie politique, il a été aussi ferme qu'Adam Smith ou Bentham, car son esprit est particulièrement économique et non protectionniste. Mais il n'a jamais cru que le libre-échange absolu pût devenir une question à résoudre en fait par la Chambre des communes. C'était pour lui une question de majorité, et comme il était attelé à une majorité d'animaux inférieurs, il marchait à leur pas et non au sien ».

L'abolition des droits sur les grains est le commencement de la destruction du régime protectionniste en Angleterre, et un premier pas très important dans la voie du libre-échange. De 1845 à 1860, l'œuvre de libre-échange s'achève par l'abandon de l'*acte de navigation* (V. ce mot), par des dégrèvements incessants, l'abolition des droits protecteurs et d'une foule d'impôts indirects perçus à l'intérieur (*excises*). Ce sont les réformes libre-échangistes de 1842 et de 1845 qui ont été les origines des traités du commerce de 1860 avec la France ; traités qui nécessitèrent encore l'abandon de droits de douane considérables. Adam Smith avait écrit, en 1776, dans son *Traité de la richesse des nations*, que s'attendre à ce que la liberté du commerce pût jamais être rendue à la Grande-Bretagne serait une chimère aussi grande que d'espérer voir se réaliser le rêve de la république d'Utopie ou d'Océana. Cependant la prédiction d'Adam Smith tombe devant le triomphe de cette liberté du commerce, que Cobden avait qualifiée de loi internationale de la Toute-Puissance (*the international law of the Almighty*).

Voilà ce qu'a permis l'income-tax.

1. [illegible], p. 104 et 105.

1. *L'Impôt sur le revenu. Législation comparée et économique*, par J. Chailley, Guillaumin, 1884.

Toutefois, ce n'est pas lui seul qui a rendu possible la suppression d'un certain nombre d'impôts indirects et l'allégement des charges de la consommation et de l'industrie : ce résultat est dû aussi au phénomène naturel et presque constant des plus-values en matière d'impôts et surtout en matière d'impôts indirects.

Ces plus-values ont été plus importantes en Angleterre qu'ailleurs, à raison des progrès de la richesse publique, de l'accroissement des débouchés, de l'essor de l'industrie et du commerce dû en même temps aux dégrèvements dont nous avons parlé, à raison, enfin, de la longue paix dont l'Angleterre a joui, sauf de 1853 à 1856, et de l'accroissement de la population.

En 1850, les recettes du Royaume-Uni s'élevaient à 1 milliard 435 millions de francs (57 385 658 £), en 1875 à 1 milliard 875 millions de francs (74 421 873 £), soit une augmentation d'environ 440 millions. Cependant, de 1849-50 à 1863-64, les réductions ou les suppressions d'impôts ont monté à 879 millions de francs (35 151 818 £) et les augmentations ou impositions nouvelles n'ont été dans la même période que de 675 millions de francs, soit 204 millions de dégrèvements réels. De 1865 à 1876, les dégrèvements ayant atteint 692 millions de francs, tandis que les augmentations d'impôts n'atteignaient que 186 millions, les dégrèvements réels se sont élevés à 506 millions de francs pendant cette période. Les dégrèvements effectués en Angleterre de 1849 à 1876 ont donc atteint 710 millions de francs, soit 28 millions par an, et cependant, en 1875, les recettes dépassaient encore de 440 millions le chiffre de 1850 [1].

Ce sont ces plus-values (440 + 710 = 1150 millions) utilisées, ainsi que l'income-tax, d'une manière rationnelle et dans le but de permettre l'essor de l'industrie et du commerce, qui ont permis l'avènement du régime du libre-échange, la suppression d'une grande partie des droits de douane et l'abolition d'une série d'impôts : droits sur le papier, le savon, le verre, le sel, le sucre, ainsi que le redressement des droits de timbre, etc.

5 Idées générales qui dominent le système fiscal actuel. — Différence entre les idées des écrivains financiers de l'Angleterre et de leurs hommes d'État.

Le système fiscal anglais en vigueur aujourd'hui, ne parvient pas, il est vrai, à donner le *déjeuner franc d'impôts;* il conserve un droit très lourd sur le thé. Mais il maintient la franchise du pain, de la viande et des objets de première nécessité; il réduit les contributions indirectes intérieures et les droits de douanes et dans une certaine mesure fait de l'income-tax un impôt compensateur des charges de l'impôt indirect qui pèse également sur tous.

Les démocrates, depuis l'époque récente où les discussions financières ont commencé à s'imprégner d'idées économiques et sociales, n'ont pu faire prévaloir le principe de la *discrimination*, c'est-à-dire de l'inégalité de l'impôt en raison de la nature du revenu du contribuable, et de son caractère permanent ou aléatoire. C'est ainsi par exemple, que les porteurs de *terminable annuities*, qui représentent, en partie le revenu, en partie l'amortissement d'un capital, sont imposés au même taux, sur 20 sh. d'annuité, que les porteurs de 3 p. 100 perpétuel [1]. M. Gladstone résiste à la théorie de Stuart Mill aux termes de laquelle on ne doit pas imposer l'épargne ou la portion du revenu qui représente la dotation d'un amortissement nécessaire, à raison de la précarité du revenu. Depuis 1842 cependant, l'Angleterre a toujours été fidèle, dans son organisation de l'income-tax, au principe de l'exemption complète des petits revenus et des réductions ou modérations de droits pour les revenus moyens, réductions et modérations qui ont toujours été en augmentant; en 1876, on a exempté tous les revenus inférieurs à 3,750 francs et, pour les trois premiers mille francs, les revenus moyens compris entre 3750 francs et 10,000 francs.

En dehors de ce point de vue de l'égalité des charges de l'impôt, l'*income-tax* a été et est encore entre les mains du gouvernement anglais un levier puissant en cas de besoin. On en a haussé ou abaissé le taux selon les circonstances. Voulait-on supprimer quelque droit de douane ou de consommation, on élevait ce taux d'un penny ou de deux pence. Une mauvaise récolte faisait-elle craindre la diminution du produit des impôts indirects, on élevait l'income-tax en conséquence. Avait-on à faire face aux charges d'une guerre, comme en 1814, 1853-1856, on triplait le taux de l'impôt; porté à 6,50 p. 100 pour les revenus élevés, à 5 p. 100 pour les revenus moyens, il donnait 423 millions de francs.

On voit que les traités de commerce de 1860, qui ont introduit en France le régime de la

1. [illegible]

1. [illegible] le comité d'enquête nommé par la Chambre des communes de [illegible]

liberté commerciale, ont suivi l'abolition des corn-laws et la diminution des tarifs de douane, effectuée en 1846 en Angleterre ; on notera que l'income-tax anglais date de 1799, tandis que l'impôt sur le revenu prussien et l'abolition de l'impôt sur l'abatage et la mouture datent de 1851 et que l'impôt sur le revenu italien date de 1864 ; les réformes fiscales adoptées au XIXe siècle par les États les plus importants du continent semblent donc leur venir d'Angleterre.

Mais chez nos voisins d'outre-Manche elles ont été adoptées par suite des circonstances plus encore que par suite de théories préconçues. L'Angleterre a cédé à des préoccupations pratiques, elle a raisonné d'après les faits et d'après les circonstances économiques ou suivant les nécessités budgétaires.

Les écrivains financiers anglais ne se font cependant pas faute de marquer leurs préférences pour l'impôt indirect et pour le système qui fait de l'impôt direct un impôt compensateur. Voici dans quels termes s'exprime à ce sujet l'écrivain financier déjà cité, M. Sydney Buxton :

« J'estime qu'on peut dire, d'une façon générale, que si la première charge de l'impôt direct tombe sur le riche, le poids de l'impôt indirect est ressenti par le pauvre.

« L'homme pauvre, quelque achat qu'il fasse, paye à raison de sa pauvreté réelle; il paye davantage parce qu'il ne peut pas acheter largement ; le poids de ce qu'il paye est plus lourd, parce qu'il ne peut acheter la meilleure qualité. L'impôt indirect presque nécessairement, et probablement avec les meilleurs résultats fiscaux, est levé, dans une mesure plus ou moins grande, au même taux, sur les différentes qualités du même article; et il en résulte, d'une façon inévitable, que la charge en est beaucoup plus lourde sur les articles à bon marché que sur les articles plus chers. Pour remédier a cette inégalité, si ce n'est pour d'autres raisons, et pour redresser (*to redress*) la balance entre les classes riches et les classes pauvres, il est essentiel de lever un impôt direct important.

« L'impôt indirect s'oppose nécessairement aux progrès des affaires et à la liberté du commerce; il est plus coûteux et difficile à percevoir et, en définitive, pèse plus lourdement sur le consommateur. L'impôt direct apporte dans les affaires le minimum de trouble, d'incertitude et d'obstacles. »

Mais les hommes d'État anglais qui ont dirigé les finances de leur pays ont toujours marqué une certaine indifférence ou un certain scepticisme à l'égard des discussions théoriques sur les impôts. Nous avons dit que, s'ils ont établi l'income-tax, c'est par des raisons politiques et pratiques et que l'exemption des petits revenus n'a pas procédé chez eux d'une idée sociale. La réforme de leur système commercial était nécessaire en fait ; c'est pour cette raison que les impôts indirects ont été diminués au moyen de l'impôt direct. Si les idées économiques et sociales paraissent, depuis 1842, pénétrer dans le domaine fiscal, il est intéressant de connaître ce que M. Gladstone disait encore en 1861 à l'égard du choix entre les impôts directs et indirects.

« Nous nous trouvons en face de la vieille controverse des impôts directs et indirects. J'aime à me rendre cette justice, de n'avoir jamais parlé de cette controverse dans cette Chambre. J'ai toujours trouvé oiseux, pour une personne qui occupe le poste de ministre des finances, de se préoccuper de questions qui ne peuvent être qu'abstraites pour lui, comme le mérite respectif des impôts directs et des impôts indirects. Pour bien des gens, les uns et les autres, et cela est naturel, paraissent assez désagréables. Quant à moi, je dois avouer que j'ai une opinion tout à fait différente, et cela tient sans doute autant à l'accident de ma situation officielle qu'à une raison profonde.

« Si le pays se contente d'une dépense de 1400 à 1500 millions de francs par an, même de 1600 millions de francs par an, il n'y a pas de raison qui puisse nous empêcher de gouverner sans income-tax avec la permission du parlement. Mais si le pays veut être gouverné, au prix de 1750 à 1875 millions de francs par an, il ne peut l'être à mon avis qu'avec un income-tax considérable [1]. »

Les hommes d'État anglais semblent donc quelque peu opportunistes en matière de finances; ce sont les faits et les circonstances et non des théories et des principes arrêtés qui sont la raison de leur ligne de conduite.

IV. CRÉDIT PUBLIC.

6. Théories d'Adam Smith et de M. Gladstone sur l'emprunt comparé à l'impôt.

C'est peut-être en matière de crédit public que les finances anglaises sont le plus remarquables.

Si les hommes d'État anglais n'ont pas toujours fait preuve à ce sujet d'un esprit pratique et d'une sagesse incomparables, notamment dans l'application des théories du D[r] Price (V. AMORTISSEMENT) et dans les conséquences qu'elle a entraînées, il faut convenir qu'ils ont usé du crédit public de la façon la

1. En 1886, l'impôt indirect figure dans les recettes de l'Angleterre pour 61 p. 100, l'impôt direct pour 39 p. 100. L'income-tax a produit 13,820,000 liv. sterl. sur 74,101,000 liv. sterl. de recettes.

plus intelligente et qu'ils ont su n'en user qu'en cas de force majeure. D'autre part, l'esprit de suite et l'intelligence avec lesquels ils ont mené à bien leurs opérations de conversions et de créations d'annuités terminables peuvent fournir aux autres pays d'utiles et d'intéressantes leçons.

Une des théories les plus chères aux grands hommes d'État qui ont dirigé les finances anglaises, c'est celle de la supériorité de l'impôt sur l'emprunt.

Entre les apologies et les critiques passionnées qu'on a faites du CRÉDIT PUBLIC (Voy. ce mot), les hommes d'État anglais se sont maintenus dans le juste milieu, partant, dans la vérité. En principe, ils critiquent l'emprunt et lui préfèrent l'impôt ; en fait, ils admettent l'emprunt public, mais seulement lorsqu'une guerre les met dans un cas de force majeure véritable. Ils l'admettent alors, mais en le combinant avec l'impôt.

Il faut se défier de l'emprunt, parce qu'il pousse à s'engager trop facilement dans une guerre. C'est là le tort politique des emprunts, qui les fait condamner ou du moins critiquer par les Anglais ; ceci prouve une fois de plus le lien qui, pour ces derniers, rattache les finances à la politique.

Tout le monde connait l'opinion d'Adam Smith à ce sujet. Il semble condamner l'emprunt, non pas par des considérations économiques et financières, mais bien plutôt par des considérations philosophiques et politiques.

Il critique l'emprunt parce qu'il permet facilement la guerre, en donnant immédiatement les grosses sommes dont on a besoin à cet effet, et en déchargeant la nation du poids qui en retomberait sur elle si elle recourait à l'impôt. S'il voit les inconvénients politiques de l'emprunt, il en marque aussi l'avantage également politique, mais aussi financier, de procurer immédiatement les sommes nécessaires.

M. Gladstone aussi a condamné les emprunts en principe; c'est à l'occasion de la guerre de Crimée qu'il exposa très nettement ses idées à cet égard.

« Avec un pareil système (celui des emprunts), une nation ne sait réellement pas ce qu'elle fait. Les conséquences sont ajournées à un avenir indéfini. »

Mais cette préférence de l'impôt à l'emprunt est une idée relativement nouvelle dans l'histoire financière de l'Angleterre. Car si Adam Smith paraît l'admettre, les idées du Dr Price triomphent à la même époque, et le fonds d'amortissement créé par Pitt en 1786 ne laissait pas de pousser à l'emprunt, qui, avec une légère augmentation de 1 p. 100 du capital nominal, devait s'éteindre de lui-même au bout de trente-six ans par le simple jeu des intérêts composés.

7. Application de ces théories. — Combinaison de l'emprunt et de l'impôt en cas de guerre.

Aussi ne faut-il pas s'étonner de l'énorme accroissement de la dette anglaise de 1793 à 1817. Les emprunts de cette époque, qui s'élèvent à dix milliards et demi de francs, ont été maintes fois critiqués par les historiens anglais.

On sait les calculs qu'a faits Mac Culloch pour montrer la supériorité de l'impôt sur l'emprunt. On sait qu'il s'est demandé si l'énorme augmentation de la dette de 1793 à 1817 n'aurait pas pu être évitée par des augmentations d'impôts. Cet économiste a calculé que les excédents des dépenses ordinaires et extraordinaires sur les recettes, si l'on n'avait pas recouru à l'emprunt, se seraient élevés à 151,327,006 £ (3,813,441,000 fr.); or, c'est pour couvrir cette insuffisance de recettes que l'on a emprunté en consolidés ou en billets de l'Échiquier un capital de 429,641,503 £ (10 milliards 827 millions de francs). Un économiste français, Bénard, en a conclu que si l'on avait augmenté les impôts de 152 millions et demi par an, on aurait facilement obtenu les 3 milliards 813 millions nécessaires, sans augmenter la dette dans les proportions énormes qu'il a fallu lui donner pour ne pas avoir recours aux impôts[1].

Cependant, depuis 1799, les impôts avaient été augmentés dans de très fortes proportions : leur chiffre avait triplé de 1793 à 1817. M[illegible] les théories spécieuses du Dr Price et l'influence qu'elles ont eue à cette époque (V. AMORTISSEMENT), Pitt a donc su combiner l'impôt et l'emprunt dans la guerre contre la France.

M. Gladstone, lui, a marqué une tendance plus accentuée à repousser l'emprunt (V. DETTE PUBLIQUE). C'était au moment d'ailleurs où la doctrine du Dr Price se trouvait discréditée et où le fonds d'amortissement venait d'être supprimé. La méthode financière qu'il préconisait a triomphé, sinon d'une façon absolue, du moins pour une bonne part, à l'époque de la guerre de Crimée.

Pendant la première partie de la guerre, c'est à l'impôt seul qu'on recourut ; l'income-tax fut doublé, les droits sur la bière et autres denrées furent considérablement augmentés; des bons de l'Échiquier anticipèrent le rendement des droits. Toutefois, à

1. V. Bénard, [illegible] Guillaumin, [illegible]

raison de la prolongation de la guerre, il fallut emprunter.

Dans ces derniers temps, l'Angleterre a payé les frais de ses expéditions lointaines au moyen de l'émission de bons du Trésor à longue échéance, sans émission de rentes. Il ne s'agissait pas là, il est vrai, de guerres européennes, mais de simples expéditions. Il était donc possible de recourir à l'impôt. Et de même, si pendant la guerre de Crimée, on a pu élever les impôts, c'est que cette guerre se faisait dans des conditions particulières, au loin, et sans que le commerce et l'industrie anglais en fussent atteints; les dégrèvements réalisés pendant la paix permettaient d'ailleurs une surélévation d'impôts. Les circonstances se sont donc prêtées à la mise en œuvre des théories financières de M. Gladstone.

Il est à remarquer aussi que, sauf pendant la période de dégrèvements, qui s'étend de 1837 à 1843, le chiffre de la dette n'a guère été accru par les déficits ou les découverts des budgets correspondant à des années de paix et ne supportant pas des charges de guerre. De 1858 à 1871, les excédents budgétaires, défalcation faite des déficits des budgets, ont été de 645 millions de francs, soit de 33 millions en moyenne par année. De 1878 à 1882, les déficits atteignent 195 millions et les excédents moins de 33 millions; il en ressort pour cette période un déficit de 162 millions de francs.

On peut dire cependant d'une façon générale que la dette anglaise, tout au moins la dette consolidée ou à long terme, n'a pas pour cause des déficits budgétaires. Le système des financiers anglais est donc de n'admettre l'emprunt que par suite d'une nécessité urgente et imprévue : c'est pour eux un moyen d'obtenir de l'argent tout à fait extraordinaire et la guerre est pour eux le seul événement extraordinaire qui puisse justifier l'emprunt. C'est un système diamétralement opposé à ce que l'on a appelé le système des emprunts « à jet continu », qui a pour objet d'alimenter non seulement le budget de la guerre, mais aussi tout autre budget et notamment celui des travaux publics, ou de combler les déficits des budgets.

C'est pour cette raison que les hommes d'État anglais, comme nous l'avons vu au début de cet article, attachent tant d'importance à la conduite des affaires extérieures.

Cette idée générale, qui se dégage de l'étude des théories des financiers anglais comme de celle de l'histoire financière de l'Angleterre, peut être rattachée non pas tant à une question de principe qu'à une question de constitution de la société et au peu d'extension que les Anglais donnent ou plus exactement ont jusqu'ici donné aux attributions de l'État. Il est à remarquer, en effet, que ce qu'on appelle le socialisme d'État tend à envahir l'Angleterre et son gouvernement. Cependant l'initiative privée y conserve une énergie peu commune. C'est ainsi que la plupart des travaux publics dont chez nous l'État se charge si volontiers, sont exécutés par des corporations ou par les pouvoirs locaux. Dans ce but, les localités empruntent chaque année des sommes considérables; en 1873-74, 8,130,186 £ ou 200 millions de francs; en 1879-80, 15,1[illegible]3,000 £ ou 372 millions de francs; en 1884-85, 13,321,738; en 1885-86, 13,934,669 £; en 1886-87, 11,214,131 £, généralement destinées à des travaux publics. Malheureusement c'est l'État qui, en Angleterre comme en France, est le premier banquier des localités. Au 31 mars 1889, il leur avait prêté, depuis 1792, 113,031,535 £. Il avait recouvré 61,600,190 £ et il lui restait dû 38,745,244 £. Une loi de 1879 a restreint le chiffre croissant des avances de l'État. (Avances pour 1877-78 : 4,306.524 £, avances pour 1888-89, 2,931,581 £). D'autre part, en 1886-87, les dépenses des localités étaient de 65,974,564 £ et celles de l'État de 89,996,752 £, y compris 4,802,766 £ de subventions de l'État aux mêmes localités.

8. Mode d'émission des emprunts. — Émission en rentes perpétuelles au pair avec primes. — Terminable annuitiés.

Nous venons d'examiner dans quelle mesure les Anglais ont fait emploi du crédit public. Nous abordons l'examen des procédés qu'ils ont mis en œuvre, quand ils ont emprunté. L'émission des emprunts en rentes perpétuelles au pair, c'est-à-dire la reconnaissance aux créanciers du capital réellement versé par eux, constitue un de leurs principes financiers les plus intéressants. Il a été appliqué pendant longtemps en Angleterre, et il est reconnu comme excellent par la plupart des historiens des finances anglaises. La méthode des primes d'emprunt (rentes viagères, billets de loterie ou annuités à terme fixe) ou de ce que Mac Culloch appelle des *douceurs*, offertes aux souscripteurs pour les allécher, peut être considéré comme un moyen de mettre ce principe en application.

L'avantage de l'émission de l'emprunt au pair réside dans la possibilité de le convertir à brève échéance s'il dépasse le pair, et cela ne tarde guère à se produire.

La combinaison de la prime avec l'emprunt émis au pair ajoute un second avantage au premier : car, en réalité, le trésor

emprunté à un taux résultant de la combinaison les arrérages de la rente perpétuelle et de l'annuité. Une première conversion obligatoire, certaine et à échéance fixe, résulte donc de la cessation du payement de l'annuité ou de la prime, à l'expiration du temps déterminé par le contrat d'emprunt. Cette première conversion *sui generis*, obligatoire pour l'État et résultant du contrat lui-même, précède la conversion pure et simple, possible dès que le pair est dépassé par la rente. On voit combien le procédé est ingénieux.

La guerre de Sept ans a nécessité des emprunts de 53 millions de £ effectifs, de 1755 à 1763 : le capital de la dette ne fut cependant grossi que de 54 millions 230,000 £. et, sur les neuf emprunts auxquels nous faisons allusion, sept furent conclus au pair en fonds 4, 3 1/2 ou 3 p. 100, avec le bénéfice additionnel d'un billet de loterie, ou d'une annuité à long terme; ceux de 1759 et de 1760 seuls furent émis un peu au-dessous du pair.

Sur les cinq emprunts dont la guerre d'Amérique fut la cause, de 1776 à 1780, les quatre plus importants furent émis au pair en 4 ou 3 p. 100, avec le bénéfice accessoire d'une annuité à terme fixe; pour le premier seul, le capital reconnu fut de 2,150,000 £, alors que les rentiers avaient versé 2,000,000 £. C'est en 1855, lors de la guerre de Crimée, que le chancelier George Lewis émit le dernier emprunt à prime. La seconde partie de la guerre d'Amérique nécessita, de 1781 à 1785, six emprunts qui, au contraire, ne procurèrent au Trésor que [illegible] £, alors que le capital de la dette fut accru de 83,117,973 £. De même les emprunts émis de 1793 à 1816 [illegible] au Trésor [illegible] (12 milliards 500 millions), mais augmentèrent le capital nominal de la dette de 773,685,800 £ (19 milliards 500 millions) dont la majeure partie (680,827,000 £, capital nominal) fut empruntée en 3 p. 100.

Le principe de l'émission des emprunts au pair, s'il a été appliqué avec succès en Angleterre pendant longtemps, a donc été méconnu en fait même depuis 1780.

Mais, ici encore, le mode d'émission que William Pitt surtout pratiqua était fondé sur les circonstances.

En 1780, les cinq emprunts émis de 1776 à 1780 s'étaient élevés à 806 millions de francs, somme considérable à cette époque; de 1781 à 1785, 1,215 millions furent nécessaires. De 1763 à 1816, il fallut emprunter 12 milliards 510 millions.

On conçoit que, dans ces circonstances, il était important d'avoir à payer l'intérêt le moins élevé possible et que la pensée des difficultés du présent ait fait oublier l'avenir et l'époque où le remboursement ou la conversion deviendraient possibles.

La probabilité d'une plus-value des titres de l'emprunt et la certitude d'être à l'abri de toute conversion pendant longtemps étaient de nature à peser sur les prêteurs et à les disposer à se contenter d'un intérêt moindre.

Ici encore, les hommes d'État anglais ont fait preuve d'esprit d'opportunisme.

Les Anglais n'ont pas eu seulement recours aux emprunts en rentes perpétuelles pures et simples, ou avec le bénéfice additionnel d'une prime d'emprunt. Ils ont aussi emprunté purement et simplement en annuités terminables. C'est la méthode qui a été employée pour une grande partie des emprunts émis sous les règnes de Guillaume III et de la reine Anne. L'État émit aussi des rentes viagères sur une, deux, ou trois têtes.

Mais les annuités terminables ont été employées surtout comme méthode de conversion de la dette perpétuelle (Voy. § 13).

9. Émission par souscription publique et par adjudication à des banquiers.

Dans un autre ordre d'idées, les Anglais ont pratiqué de bonne heure, au XVIIe siècle et dans la première partie du XVIIIe, la méthode des emprunts par souscription publique faits directement au compte de l'État et ouverts pour tous par l'intermédiaire de la Banque d'Angleterre, banquier de l'État.

Depuis le milieu du XVIIIe siècle et surtout alors que William Pitt était au pouvoir, les emprunts furent contractés par adjudication à des maisons de banque. « Cette méthode, dit Hamilton, depuis qu'elle a été acceptée, a été conduite avec la plus grande impartialité, et comme elle présente au public une concurrence franche et ouverte, elle a été constamment ratifiée par le parlement. »

Les Anglais ont compris les avantages pratiques de cette méthode qui assure à l'État le placement intégral de l'emprunt et lui donne immédiatement les sommes dont il a besoin, les maisons de banque prenant l'emprunt à leur charge et à leur compte, et en faisant l'avance. Au surplus la concurrence entre les banquiers, qui connaissent exactement la situation du marché des capitaux, peut faire obtenir à l'État un taux d'emprunt correspondant plus exactement à cette situation.

La rente anglaise est en un petit nombre de mains. En 1876, il n'existait que 108,000 propriétaires de fonds publics en Angleterre, tandis qu'en France, où la rente est très répandue, il existe 4 millions d'inscriptions de rentes, ce qui permet de supposer

qu'un million de personnes au moins sont possesseurs de rentes. Les titres de rentes au-dessus de 5,000 francs sont entre les mains de moins de 4,000 personnes. On s'est préoccupé cependant de démocratiser la rente : la loi du 7 septembre 1880 autorise les caisses d'épargne à servir d'intermédiaires aux déposants pour l'achat de consolidés.

V. RÉDUCTION DE LA DETTE PUBLIQUE.

10. Raisons pour lesquelles les financiers anglais, attachent une importance particulière à cette réduction.

Les financiers anglais se sont toujours montrés soucieux de réduire la dette publique. Les efforts qu'ils ont faits et font dans ce sens sont fondés, non sur des préoccupations théoriques, sur le devoir qui incombe à la génération présente envers les générations futures, mais sur des raisons plus pratiques et plus directes.

Ils veulent d'abord se débarrasser ou tenter de se débarrasser du fardeau de leur dette, afin d'en pouvoir contracter plus facilement une autre en cas de guerre et en présence de nécessités urgentes.

« *The warlike power of every country depends on its credit*, a écrit Sydney Smith. La puissance militaire d'un pays dépend de son crédit. « Si César devait réapparaître sur la terre, la liste de Wettenhall (*Stock Exchange*) serait plus importante que ses *Commentaires*; Rothschild ouvrirait et fermerait le temple de Janus, Thomas Baring commanderait la 10ᵉ légion et les soldats marcheraient à la bataille avec les cris de *Scrip* (titre) *and Omnium* (emprunt), *Consols* (consolidés) *and Caesar*[1] ! »

En second lieu, la réduction de la dette, se traduisant par une réduction des dépenses et, partant, des impôts, a une importance capitale en matière de concurrence commerciale sur le marché du monde, spécialement à l'égard de l'Amérique, qui avance à grands pas dans la voie de l'extinction totale de sa dette.

« Pendant ces dernières années, dit Sydney Buxton, le désir d'une diminution plus rapide et plus marquée de la dette nationale a été croissant. On commence à estimer que ce n'est pas une question d'obligation envers la postérité, obligation qui peut être écartée avec la vieille réponse. « Qu'est-ce que la postérité fait pour nous ? », mais que la charge nationale existante, de sept cents millions de livres, constitue un fardeau sérieux en temps de paix, un danger sérieux en temps de guerre.

1. *Letters on American Debt*, p. 172.

« La question est importante, car elle intéresse la suprématie commerciale de l'Angleterre. Le temps n'est plus éloigné où l'Amérique, notre rivale au point de vue du commerce, la plus dangereuse dans l'avenir, aura rompu les filets de son système protectionniste et où, entrant en compétition avec nous sur le marché du monde, elle portera préjudice à notre commerce. Et l'importance de cette question n'est pas suffisamment appréciée par la généralité de la nation ; or, notre fardeau est plus grand, et nos efforts pour nous libérer sont beaucoup moindres que ceux de l'Amérique[1]. »

11. Caisses et fonds d'amortissement. Sinking Fund et New Sinking Fund.

L'Angleterre a commencé à amortir sérieusement sa dette bien avant la France. Non seulement le *Sinking Fund* date de 1716, alors que la caisse des remboursements a été créée en France en 1722, c'est-à-dire quelques années après seulement, mais le fonds d'amortissement fut organisé en Angleterre dès le début avec des proportions considérables, et le nouveau fonds établi en 1786 et qui fonctionna jusqu'en 1866, conformément aux théories du Dʳ Price, fut alimenté par des recettes très importantes.

En France, au contraire, la caisse des remboursements de 1722 disparut dès 1728 ; la caisse des amortissements de 1749 ne fonctionna pas jusqu'en 1764 et ne put servir qu'à rembourser quelques anciens emprunts arrivés à échéance. Réorganisée en 1800 seulement, avec une dotation suffisante, la caisse d'amortissement ne fut, jusqu'à la fin de l'empire, qu'un instrument de trésorerie, et ce n'est que la loi du 28 avril 1816 qui lui donna réellement pour objet la réduction de la dette (V. Amortissement).

D'autre part, les 15 milliards environ de recettes du *Sinking Fund* et du fonds créé par Pitt en 1786 ont été effectivement appliqués au rachat de la dette, sauf une somme de 5 milliards environ, afférents pour la plus grande partie au *Sinking Fund*, tandis qu'en France, sur les 4 milliards et demi de recettes de la caisse d'amortissement de 1816 à 1872, 87,800,000 francs de rentes seulement ont été rachetées, correspondant à un capital de 1,786 millions, et plus de 3 milliards ont été détournés de leur affectation et employés à faire face aux dépenses générales du budget ou à des travaux extraordinaires, ou bien à combler les découverts du Trésor.

Enfin, si la théorie spécieuse du Dʳ Price

1. Sydney Buxton, *loc. cit.*, t. II, p. 265.

nous vient d'Angleterre, c'est en Angleterre aussi que les discussions sur l'amortissement ont mis au jour la théorie aujourd'hui reconnue comme vraie par les économistes et les financiers, aux termes de laquelle on ne doit amortir qu'avec des excédents réels de revenus. Dès 1828, le comité des finances de la Chambre des communes, constatant que les emprunts nouveaux dépassaient le chiffre des extinctions de rentes par l'amortissement, pose le principe; en 1843, la héorie nouvelle est admise par l'opinion; en 1866, le fonds d'amortissement créé par Pitt disparaît en vertu du principe nouveau dont la justesse est reconnue.

On est revenu cependant, en Angleterre, à l'idée d'une caisse d'amortissement, et les financiers anglais estiment que la création du *New Sinking Fund* a marqué un véritable progrès dans la voie de la réduction de la dette anglaise.

« Le *New Sinking Fund* de sir Stafford Northcote, qui date de 1875, a été fondé sur un principe différent de celui de Pitt. La dette rachetée devait être immédiatement annulée; il ne s'agissait pas du tour de passe-passe (*hocuspocus*) d'un fonds accumulé à intérêts composés à côté d'une dette croissante; la somme annuelle exigée par le *Sinking Fund* devait être une dépense du fonds consolidé comme le reste des charges de la dette; elle devait être comprise dans les comptes du budget et devenir une partie ordinaire de la dépense annuelle, l'excédent ou le déficit de l'année étant calculé seulement après y avoir compris l'intégralité de cette charge. Il était entendu que le fonds serait basé sur un excédent réel (*bonâ fide*) de revenu sur l'ensemble de la dépense de l'année, y compris le *Sinking Fund*.

« Une somme fixe et non plus variable devait être votée annuellement pour le service de la dette fondée. Cette somme fixe devait excéder la charge existante de la dette pour son intérêt, son administration et son rachat et le surplus devait être appliqué à acheter et annuler des fonds publics. La somme votée pour la dette devait rester immuable d'année en année et ainsi, aussi longtemps qu'une dette nouvelle n'aurait pas été créée, ou, ce qui est la même chose, qu'aucun déficit dans le revenu général ne serait survenu, la réduction de la dette aurait été accélérée tous les ans, sans aucune charge additionnelle pour les contribuables[1]. »

Le *New Sinking Fund*, suspendu en 1885 et 1886, n'a pas produit les résultats qu'on en attendait. Il a été cependant bien accueilli en Angleterre. « Il a été annoncé avec un tel éclat de trompettes, ce devait être un procédé si merveilleux, que l'opinion publique, égarée par les calculs de rachat fut, comme à l'époque de Pitt, sous l'impression que le nouveau *Sinking Fund* remboursait la dette tous les ans « automatiquement » et que, par conséquent, il n'était pas besoin de faire un effort persévérant pour éviter de s'y exposer. « Le gouvernement, dit le premier ministre à Mansion-House en 1875, a fait un franc et vigoureux effort pour combattre la dette publique du pays », omettant, comme lord Hartington le remarquait par la suite, cette circonstance que le gouvernement n'avait pas consacré au cours de l'année un « six-pence » de plus à cet effet.

« Le *New Sinking Fund*, dit le chancelier de l'Échiquier en 1878, avançant « un genre heureux de paradoxe », est une opération qui a un plein succès; et il oubliait de dire que l'année précédente avait fini avec un large déficit et que, pour l'année qui venait, un autre déficit était à prévoir. Le projet fut pleinement approuvé et le fonds 3 p. 100, la plus judicieuse des choses inanimées, comme l'appelait Gladstone (*the most sagacious of all things inanimate*), abusé par la perspective d'un rachat rapide, monta d'une unité. La nation a regardé les promesses plus que la probabilité de l'exécution, et l'exécution reste malheureusement très loin des promesses[1]. »

12. Rachat de la land tax moyennant remise à l'État de rentes perpétuelles.

Le rachat de la land-tax, en 1798, a été au fond une véritable opération d'amortissement de rentes perpétuelles. Pitt avait été frappé du bas cours des fonds publics; le 3 p. 100 était coté 50 francs, c'est-à-dire qu'une rente de 3 p. 100 se vendait au prix de 16 ou 17 fois l'intérêt annuel, tandis que la propriété foncière se vendait au prix de 30 fois le revenu. Pitt estima qu'une rente foncière, c'est-à-dire une parcelle de la propriété foncière, parcelle non susceptible, il est vrai, de plus-value, pourrait se vendre un peu moins cher qu'une propriété foncière, mais plus cher qu'une rente perpétuelle du même chiffre.

Or, l'État se trouvait propriétaire d'une rente foncière de 50 millions de francs, puisque l'impôt foncier s'élevait à cette somme.

L'opération consista à donner aux contribuables la faculté de racheter à perpétuité l'impôt foncier dont ils étaient frappés, moyennant la remise au trésor de titres de fonds consolidés dont l'intérêt annuel excé-

1. Sydney Buxton, [illegible]

[illegible]rait d'un dixième le montant annuel de l'impôt.

Les contribuables pouvant donc racheter l'impôt de 30 millions en remettant au trésor une annuité de 3 p. 100 de 55 millions, l'État renonçait à 30 millions de ressources, mais se débarrassait du payement de 55 millions d'arrérages, d'où une économie annuelle de 5 millions.

A la fin de l'année 1888-89, le total de l'impôt foncier racheté depuis 1798 était de 1,017,627 £ (25,644,000 francs). Une somme de 1,090,000 £ sur 2,037,627 £ n'avait fait l'objet d'aucun rachat.

Si les Anglais n'ont pas tiré grand profit de leurs caisses et fonds d'amortissement et de ce procédé ingénieux de réduction de la dette, ils ont eu recours de bonne heure à la conversion pure et simple de leur dette consolidée portant intérêt à un certain taux, en dette consolidée portant intérêt à un taux inférieur (V. Conversion, § 4).

13. Terminable annuities.

Les fonds et caisses d'amortissement, quoique justifiés en principe, n'ont pas produit de résultats considérables; les conversions de dettes perpétuelles portant un certain intérêt moindre ne sont pas toujours possibles : les Anglais emploient, sous la forme de *terminable annuities*, un troisième mode de réduction de leur dette publique dont l'efficacité est autrement grande. Les documents officiels comprennent sous cette dénomination les rentes viagères (*life annuities*) et les annuités à long ou à court terme, mais à terme fixe.

Les financiers anglais ont employé les annuités terminables dans des proportions très importantes : le montant de ces annuités a longtemps dépassé celui des intérêts de la dette consolidée; au 31 mars 1889, ces intérêts s'élevaient à 18,361,288 £ et la charge des annuités à 5,907,495 £. Ces annuités ont l'avantage de constituer un amortissement obligatoire pour l'État, puisqu'il résulte du contrat d'emprunt lui-même.

Nous avons vu l'emploi qui en a été fait à titre de primes accessoires aux emprunts émis en rentes perpétuelles et à titre d'emprunts purs et simples.

Depuis le commencement du siècle, un autre système a été imaginé. En 1808, sur l'initiative de M. Perceval, le parlement autorisa les commissaires de l'amortissement à convertir des consolidés en rentes viagères sur une ou deux têtes. Ce système fonctionna jusqu'en 1828. On autorisa aussi la conversion en rentes viagères d'annuités à long terme. De plus, des actes de 1819, 1829, 1833, autorisèrent l'émission d'annuités immédiates ou différées à termes fixes, en échange d'espèces ou de fonds publics transférés aux commissaires de la dette. Ce système fonctionne encore aujourd'hui.

Dans le même ordre d'idées, M. Gladstone a entrepris, en 1863, une vaste opération financière sur les annuités terminables. Cette opération porte sur les fonds et les rentes des caisses d'épargne; elle consiste, d'une part, à convertir en annuités échéant en 1885 les rentes consolidées des caisses d'épargne : 48,000,000 £ de consolidés ont été ainsi annulées depuis 1863 pour être totalement amorties en 1885.

D'autre part, l'Échiquier s'est attaché non seulement à convertir les consolidés mais aussi à n'en plus créer de nouveaux; au lieu de faire appel au crédit, on a demandé aux caisses d'épargne les fonds nécessaires, moyennant l'attribution à ces caisses d'annuités terminables.

Les sommes ainsi empruntées aux caisses d'épargne pour des travaux de défense, pour les guerres d'Asie et d'Afrique, s'élèvent à 16,000,000 £ représentés par 2,097,984 d'annuités échéant en 1885.

De plus, 36,000 £ d'annuités, à l'échéance de 1908, ont été créées pour le rachat de lignes télégraphiques.

Enfin, d'après une loi de 1884, votée sur la demande de M. Gladstone, un nouveau capital de 3 milliards de consolidés, appartenant aux caisses d'épargne, doit être amorti par le même procédé de conversion, au moyen du maintien, pendant vingt ans encore à partir de 1885, des annuités échéant à cette époque.

Le système anglais normal et régulier de réduction de la dette publique, consiste dans la conversion de ses parties les plus permanentes (*the more permanent form of public debt*), en rentes viagères ou en annuités à terme.

Mais on ne doit amortir qu'avec des excédents réels de recettes; telle est la règle générale qui doit dominer toute réduction de la dette publique. Cette règle est formulée par Sydney Buxton dans toute sa généralité à propos de l'appréciation qu'il donne du fonctionnement du *New Sinking Fund*. Les hommes d'État anglais, notamment dans la pratique de ce *New Sinking Fund*, ne se sont pas toujours comformés à la règle dont il s'agit.

« C'est une proposition très banale, mais très vraie, que le seul moyen de racheter la dette est de maintenir un excédent réel de revenus sur l'ensemble de la dépense annuelle. Tout plan de rachat de la dette, qu'il

soit proposé sous le nom de *terminable annuities* ou de *Sinking Fund*, est un piège et une tromperie (*delusion*), si le gouvernement du jour ne maintient pas l'excédent essentiel. Le « déficit » n'est qu'un autre mot employé à la place du mot « emprunt »; un emprunt augmente la dette, et il n'y a pas de différence réelle entre le cas où l'argent nécessaire a l'équilibre est obtenu au moyen de fonds ou de bills de l'Echiquier et le cas où il est procuré par la vente de fonds publics[1] ».

14. Résumé et conclusion.

Quelques idées générales peuvent être dégagées de l'étude des finances de l'Angleterre Leur histoire et l'état dans lequel nous les trouvons aujourd'hui sont, plus que partout ailleurs, intimement liés à l'histoire du pays et à sa constitution politique. L'Angleterre est la première nation où l'avènement du régime parlementaire, fondé sur des revendications financières, ait amené l'établissement d'un système budgétaire régulier et solidement assis. Mais elle s'est abstenue de déduire toutes leurs conséquences logiques des principes adoptés, et son organisation financière actuelle leur est moins rigoureusement conforme que celle d'autres pays du continent, où cependant son exemple a été souvent invoqué et suivi. La séparation des pouvoirs, dont le principe nous vient d'Angleterre, y est souvent méconnue et l'union intime du parlement et gouvernement y explique les tempéraments qu'elle admet au principe du vote du budget par les Chambres et dont le *tax bill*, les *votes on accounts*, le fonds consolidé et l'absence de loi solennelle de règlement du budget, sont de notables exemples.

Au XIXe siècle, c'est l'Angleterre qui a commencé le grand mouvement du libre échange qui s'est répercuté dans toute l'Europe et qui, la première, a mis en harmonie cette théorie économique et son système fiscal; c'est elle qui, la première, a organisé l'impôt sur le revenu en lui donnant un caractère compensateur des impôts indirects.

Mais ce système fiscal est le produit des circonstances autant que des théories économiques et a surtout été modelé sur les nécessités politiques et économiques. L'usage qu'elle a fait du système des annuités terminables, et de la méthode des conversions en est la première preuve.

Les hommes d'Etat anglais résistent aux tendances socialistes qui se font jour dans leur pays comme ailleurs. Ils ont repoussé jusqu'ici l'introduction dans le système fiscal des théories sociales touchant la *discrimination* ou l'imposition des revenus suivant leur nature et se montrent sceptiques à l'endroit de la préférence a accorder à l'impôt direct relativement à l'impôt indirect. Ils s'opposent à l'augmentation excessive des attributions de l'Etat et aux dépenses corrélatives qu'elle entraine fatalement.

En ce qui touche le crédit public, l'Angleterre a su en user avec réserve et tend à le ménager de plus en plus; l'emprunt n'est [illegible] extraordinaires comme une guerre et, même dans les cas de nécessité urgente, elle a su le combiner avec l'impôt. Nous avons vu son souci constant de réduire la dette publique et les résultats remarquables qu'elle a obtenus, tant par l'ingéniosité des procédés qu'elle a imaginés que par la persévérance et l'esprit de suite avec lesquels elle a su les mettre en œuvre.

Nous avons vu, enfin, comment les financiers anglais se défient en général des théories absolues et savent apporter à leurs principes financiers les modifications réclamées par les circonstances et les nécessités de fait. On peut donc constater, dans les finances de l'Angleterre comme dans sa constitution politique en général, cet esprit si différent du nôtre, si peu rationaliste, mais qui, en dépit de certains côtés faibles, est fait de bon sens et de sagesse.

[illegible]

Bibliographie.

[illegible]

1. [illegible] lidée, c'est-à-dire Treasury et Exchequer bills) s'élevait [illegible] 1857 à 1889, une diminution de 109,678,151 liv. sterl. (2,763,889,405 fr.) et pendant les 5 dernières années une diminution de 41,900,083 liv. sterl. (1,055,882,081 fr.). Les [illegible] à 24,863,309 liv. sterl. soit : 626,555,386 fr. (*Finance* [illegible])

Dudley Baxter, *National debt*. — Mac Culloch, *Treatise on taxation, and the funding system*. — Dowell, *History of taxation*. — A.-J. Wilson, *The national budget*. — Lubbock, *Essays*. — Northcote Porter. Tooke, *History of commerce*. — De Fonblanque, How we are governed. — Cunningham, *History of british industry*. — Will, *Revenue and expenditure of the United Kingdom*. — Francis, *History of the bank of England*. — Sinclair, *History of the public revenue*. — Coxe, *Walpole*. — Gifford et Stanhope, *Lives of Pitt*. — Lord Grenville, *Essay on the supposed advantages of a Sinking Fund*, 1828.

Ouvrages français. — Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, 1883. — Léon Say, *Solutions démocratiques de la question des impôts*, t. II, 1886. — Boutmy, *Études de droit constitutionnel*, 1885. — de Franqueville, *le Gouvernement et le parlement britanniques*. — Joseph Chailley, *l'Impôt sur le revenu*, 1884. — Auguste Arnauné, *le Système budgétaire anglais*. *l'Économiste français*, 11 avril et 23 mai 188.. — *Le contrôle financier en Angleterre*. *Bulletin de statistique du ministère des finances*, mai 188.. — René Stourm, *le Budget*, 1889.

Ouvrages allemands. — Gneist Rudolf, *Das englische Parlament in tausendjährigen Wandelungen vom 9 bis zum Ende des 19 Jahrhunderts*. Berlin, 1886, in-8°. — *Englische Verfassungsgeschichte*. Berlin, 1882. — *La Constitution communale de l'Angleterre, son histoire, son état actuel ou le self government*, traduit par Théod. Hippert. Paris, 1870, in-8°.

FINANCES PUBLIQUES. — V. Fortune de l'État.

FINLAISON (John), statisticien anglais, né dans le Caithnessshire le 27 août 1783, mort à Londres le 13 avril 1860. Fils de David Finlayson, dont il simplifia ce nom, orphelin à sept ans, à dix-neuf régisseur de domaines importants, il entra dans l'administration à vingt-deux. En 1831, il devint bibliothécaire de l'Amirauté et, après quelques poésies de jeunesse, se consacra entièrement à la statistique. Il refit et perfectionna ce système des *Records* et *Dispeatches*, bientôt après adopté par la France l'Autriche et la Russie; il rédigea ou dirigea pendant plus de quarante ans les tables de statistiques les plus sérieuses de cette longue période.

Dès 1815, il avait entamé, avec le D[r] Barry O'Meara, le médecin de Napoléon à Sainte-Hélène, une correspondance qu'il devait publier; il la sacrifia et la brûla en 1824.

Il faut citer, de son œuvre vraiment importante : *Report of the Secretary to the supplemental fund for the relief of the Widows and Orphans*, etc., 1817. — *Tables Showing the amount of contributions for providing relief in sickness*, 1833. — *Rules of the Equitable friendly Institution* 1837. — *Tables for the use of Friendly Society*, 1847, etc.

E. R.

FISC. — FISCALITÉ. — A Rome le trésor public se nomma d'abord *ærarium*. Avec les empereurs apparut le trésor du prince qui prit le nom de *fisc* du panier d'osier (*fiscus*) qui servit quelque temps à le recevoir. Sous les empereurs, les deux trésors furent rapidement confondus.

Dès son origine, le fisc eut un caractère vexatoire. Comme la justice se rendait au nom du chef de l'État, on avait imaginé d'attribuer à ce dernier les amendes, les biens confisqués. La spoliation à la suite de jugements plus ou moins iniques devint un procédé commode pour remplir les caisses publiques; elle a gardé un nom qui marque son origine : confiscation (*cum fisco*). Le luxe et le faste des souverains, leur prodigalité, les dépenses d'entretien des mercenaires, les grands travaux, mirent souvent le trésor public à sec; à leur suite vinrent les expédients, les extorsions, pratiques ordinaires de fiscalité.

Du monde romain, le fisc (le mot et un peu la chose) fut transmis à la monarchie française. De nos jours, cependant, le recouvrement des recettes, bien qu'il ne soit pas sans reproche, a comparativement perdu presque complètement son caractère arbitraire. Les souverains ont des listes civiles, des cassettes particulières, un domaine privé; les États ont des revenus dont la perception faite au nom des lois est réglée par des règlements sans cesse améliorés conformément à l'esprit de civilisation. Le mot fisc n'en a pas moins conservé son mauvais renom.

L'esprit de *fiscalité* s'entend dans le double sens de la tendance à établir ou à aggraver de très mauvais impôts, et de la tendance à exagérer les droits du trésor en faisant rentrer les taxes par des procédés arbitraires et vexatoires, en écrasant le contribuable.

Les pires impôts, les taxes mal assises ou exagérées, doivent être classés parmi les procédés de la fiscalité. Les systèmes défectueux de perception des taxes, les procédés quelquefois inhumains et barbares qui ont été pendant de longs siècles pratiqués pour pressurer le contribuable, méritent encore plus d'être mis au compte de l'esprit de fiscalité.

L'altération des monnaies, la confiscation, qui a fait de la justice la pourvoyeuse du trésor vide et s'est dissimulée souvent derrière la raison d'État, doivent être mises en bon rang dans la première catégorie. Beaucoup d'autres mesures financières doivent y figurer; pour en dresser le catalogue, il faudrait refaire l'histoire de l'humanité et spécialement des siècles d'arbitraire et de tyrannie.

La liste des mesures qui ne sont que des abus de perception est peut-être encore plus longue.

Certains procédés de perceptions et certaines catégories d'impôts semblent plus particulièrement appeler les abus.

Les fermes d'impôts ou tous systèmes analogues ont généralement donné lieu à des exactions, à des persécutions odieuses. Les publicains de l'ancienne Rome étaient abhorrés. Les fermiers généraux de l'ancienne France avaient un renom qui fut fatal à l'illustre Lavoisier.

De toutes les taxes, les impôts indirects sont celles qui dans la pratique donnent lieu aux fraudes les plus aisées et les plus répétées et, de la part des agents du fisc, à la plus grande combativité. L'histoire des faux sauniers est terrible; de nos jours, il y a encore à la frontière des batailles entre les douaniers et les contrebandiers.

Toutes les fois que les agents du fisc ont eu quelque part dans les confiscations et les amendes, il y a eu des abus causés par la rapacité ou la mauvaise foi de quelques agents, et ces abus ont été poussés à l'excès par l'obscurité des règlements, la multiplicité des droits, l'absence de recours possible à des juges. Aucunes mesures ne sont plus désastreuses et plus irritantes, pour les populations, que celles qui semblent inspirées et protégées par l'adage : le fisc n'a jamais tort.

D'une façon générale, tous impôts qui, par leur inspiration ou par leur nature propre, sollicitent la fraude, ne peuvent fonctionner qu'avec un cortège de mesures haïssables soit à cause des investigations qui en sont la suite, soit à cause de la marge qu'elle laisserait au caprice, au zèle, ou même à la cupidité des agents.

La fiscalité et les abus qu'elle entraîne apparaissent encore dans des catégories d'impôts qui, bien que levés légitimement et sans difficultés ni vexations, ont pour effet de frapper à la fois injustement et trop lourdement le contribuable. Les agents d'exécution n'y sont pour rien; seul le législateur est coupable : celui qui a fait la loi et celui qui la maintient. Les exemples de ces genres de lois sont nombreux; on les rencontre chez nous surtout en matière d'enregistrement.

Dans la grande Enquête de 1866, M. de Parieu, ministre, présidant le conseil d'État (séance du 22 février 1870), s'exprimait ainsi : « Je veux dire un mot sur l'attitude que la commission supérieure doit avoir généralement dans cette question de la déduction des dettes pour les droits de mutation. L'agriculture en souffre particulièrement. Les revenus moyens de la terre arable sont de 3 p. 100, et lorsque l'État, en matière de mutation, tend à percevoir un impôt de 6 p. 100 et même de 9 p. 100 sur l'immeuble à transmettre, c'est-à-dire le double et le triple du revenu, on le prélèverait dans toute sa rigueur sans distinguer entre l'actif et le passif de l'héritage? Non, cela est excessif. La loi de l'an VII a pu se placer à un point de vue logique à ce sujet, mais fort peu équitable; cette opinion est, du reste, partagée par le Sénat et par la plupart des législations étrangères. J'ai cité moi-même, dans un de mes ouvrages, des textes anglais, espagnols, italiens, etc., qui prouvaient que la France est dans l'exception, qu'elle est, sinon la seule, du moins dans le très petit nombre des nations qui conservent, en matière de droit de mutation, la non-déduction des dettes. »

En Angleterre, pendant longtemps, on a pratiqué un système intermédiaire entre la déduction et la non-déduction des dettes, système gênant, mais non pas inique. Les héritages étaient admis à l'homologation sans déduction du passif.

« Une fois les dettes payées et officiellement réglées par une procédure qui donnait de jolis petits bénéfices aux hommes de loi, il y avait, dans la mesure du passif, restitution du droit perçu. Ce *système barbare* a cessé d'exister. On déduit maintenant le passif dès le principe, et cela sans aucune difficulté[1]. »

Après la non-déduction des dettes, on peut encore citer comme exemple de perception légale, mais excessive, et, dans le sens que nous donnons à ce mot, *fiscale*, l'acquittement des droits après décès de personnes qui n'ont été saisies des biens que grâce à une fiction juridique. Il s'est présenté des cas, où la mort (épidémie), frappant à coups répétés sur les membres d'une même famille, a fait, coup sur coup, passer, dans un intervalle relativement très court et par une suite de successions ouvertes et non recueillies, un même immeuble dans des mains différentes, ce qui donne l'occasion au fisc de percevoir autant de fois les droits afférents à ces mutations.

A ce sujet, un ancien sénateur de l'empire, M. Suin, cita le fait suivant devant la commission supérieure de l'enquête : « Une jeune femme meurt des suites de ses couches, laissant un enfant qui survit à sa mère de deux heures seulement, ce qui suffit pour qu'il en héritât. La succession, par conséquent, arriva au père, lequel mourut quelques jours après. Ainsi, voilà, en moins d'une semaine, une succession qui a passé en plusieurs mains, et les droits ont été intégra-

[1] [illegible]

lement perçus pour chacun des degrés! »

Ce n'est pas ici le lieu d'examiner avec détail le fonctionnement de l'impôt de mutation et les tendances de l'administration de l'enregistrement. Citons cependant encore quelques faits particuliers, comme indices de l'esprit de fiscalité de cette administration.

Quand on examine les circulaires qu'elle a adressées à ses divers employés pour l'interprétation de la loi de brumaire an VII, partout on trouve la marque de cet esprit. Ainsi, elle a émis la prétention de percevoir *cumulativement* un droit proportionnel de mutation : 1° de l'héritier, sur l'entière valeur du patrimoine du défunt, sans distraction des charges ; 2° des légataires particuliers, à raison de la créance contre l'héritier qu'ils tiennent du défunt par suite de l'objet légué. Cette prétention fut repoussée par la cour de cassation et par le conseil d'État (*arrêtés* du 27 mai 1806, 12 avril et 10 septembre 1808).

L'effet que peut produire une telle tendance n'est pas douteux. C'est l'appauvrissement continu du contribuable et du pays. Ce résultat prévu et inévitable n'a d'ailleurs rien qui effraie l'administration de l'enregistrement. Qu'importe qui possède, du contribuable ou de l'État? « Le droit de mutation, disait en 1855 (13 mars) le ministère public, organe de l'enregistrement, le droit de mutation est le *prélèvement d'une fraction du capital* au profit de l'État, qui assure à chacun le droit de disposer des biens dont l'État lui-même a été le propriétaire primitif. »

On citerait des exemples plus récents qui attestent la persistance jusqu'à nos jours des mêmes doctrines.

« La fiscalité, a dit un publiciste contemporain, est à la science des finances ce que l'usure est à la banque. » Il faut donc étudier la fiscalité comme on étudie la science des finances. Cette étude est nécessaire aux financiers, elle leur apprendra de quelle façon les mécanismes d'impôt pénètrent dans l'organisme social et les désordres qu'ils y causent souvent.

FIX (Théodore), né à Soleure en 1800, mort à Paris en 1846. D'une famille française chassée par la révocation de l'édit de Nantes, il fit ses études en France. Après un court séjour en Suisse, où il exerça pour vivre la profession de géomètre arpenteur, il vint se fixer à Paris où il se lia avec les libéraux et les économistes, prit place dans leurs sociétés et part à leurs travaux, et publia, à partir de 1833, la *Revue mensuelle d'économie politique*. Il collaborait en outre à nombre de journaux ou recueils et, presque dès le début, au *Journal des économistes*.

L'Académie des sciences morales couronna, en 1840, son mémoire sur l'*Association des douanes*. Il a laissé d'intéressantes *Observations sur l'état des classes ouvrières* (Paris, 1846).

E. R.

FLOREZ-ESTRADA (Alvaro), né à Polu de Somiédo, Espagne, en 1765, mort à Novera en décembre 1853.

Don Alvaro Florez-Estrada occupait déjà, en 1798, un emploi élevé dans les finances d'Espagne. Dix ans après, lorsque Napoléon se fut emparé de son pays, ses concitoyens l'élurent *procurador general* des centuries. En cette qualité et d'accord avec la *junta gubernativa*, il prit une part énergique à la résistance de 1808 à 1812. Pour prix de ses services, Florez-Estrada fut nommé, en 1813, *asistente* de Séville, magistrature dont la juridiction s'étendait sur toutes les Andalousies. Il écrivit à cette époque un projet de constitution. L'année d'après, il publiait un traité sur le système colonial et démontrait les avantages que recueillerait l'Espagne de l'émancipation des colonies.

Exilé volontaire après le retour de Ferdinand, Florez-Estrada se rendit en Angleterre. Mais lorsque, après les événements de l'île de Léon, la direction des affaires prit une marche vraiment constitutionnelle, il retourna en Espagne et eut une part active au mouvement qui s'opérait dans sa patrie, soit comme publiciste, soit comme membre des Cortès. Il fut, à la fin de 1822, chargé de former un ministère ; mais il n'entra pas en fonctions, à cause de l'expédition que préparait le gouvernement français contre l'Espagne et qui eut lieu en 1823. Cette expédition ayant amené le renversement du gouvernement constitutionnel et investi Ferdinand du pouvoir absolu, Florez-Estrada fut forcé de quitter de nouveau sa patrie et pour la seconde fois alla demander l'hospitalité à l'Angleterre et consacrer ses loisirs à l'étude de l'économie politique.

C'est à cette époque qu'il entreprit la rédaction de son principal ouvrage (le *Traité*), qu'il publia en 1828. Après la révolution de Juillet, il vint à Paris, où il publia successivement une nouvelle édition en espagnol et une traduction de cet ouvrage. Le gouvernement constitutionnel ayant été rétabli en Espagne, Florez-Estrada rentra dans sa patrie et, lors de la création du nouveau Sénat, il fut compris parmi les membres de ce corps politique, qu'il a présidé. L'Académie des sciences morales et politiques l'élut en 1851 correspondant, à la place de Frédéric Bastiat. Son principal ouvrage, qui mérite qu'on retienne son nom, est son *Tratado de economia*

politica (*Traité d'Economie politique*, 1re édition, Londres, 1828; 2e édition, Paris, 1831). Cet ouvrage, refondu, a été traduit en français sous les yeux de l'auteur et publié sous le titre suivant : *Cours éclectique d'Economie politique*, écrit en espagnol par D. Alvaro Florez-Estrada, et traduit sur les manuscrits originaux de l'auteur par L. Galibert, Paris, Treuttel et Wurtz et Paulin; Londres, Treuttel et Würtz, 1833, 3 vol. in-8. Pour chaque question importante, l'auteur y a examiné les opinions des économistes qui ont écrit avant lui; il a soumis les raisonnements à la double opération de la synthèse et de l'analyse, et lorsqu'il s'est assuré que les théories sont exactes, il les a adoptées et les a recommandées. C'est à la fois une critique savante de tous les traités d'économie politique antérieurs, et un résumé des meilleures opinions émises sur les divers sujets dont elle se compose.

Ce traité a eu une cinquième édition, à Madrid, en 1841, sous le titre de : *Traité complet* (*Tratado completo*), et une dernière en 1884, sous le titre de *Cours* (*Curso*).

Citons encore de lui : *Examen imparcial de las disensiones de America y medios de la conciliación*. (*Examen impartial des dissensions de l'Amérique, et moyens d'y établir la conciliation*), Madrid, 1814. (L'auteur y démontrait les avantages de l'émancipation des colonies ; *Efectos producidos en Europa por la baja en el producto de las minas de plata*. (*Effets produits en Europe par la diminution du produit des mines d'argent*), Londres, 1824, broch.

FLORIDA-BLANCO (don Franscisco Antonio Minimo, comte DE), naquit à Murcia, en 1730, d'une famille de la bourgeoisie. Tout d'abord, il dut suivre la carrière du notariat; mais au bout de peu de temps, il se fit avocat et ses plaidoiries lui acquirent une telle réputation qu'il ne tarda pas à être distingué par le marquis de Esquilache, alors ministre d'État, qui l'essaya dans une ambassade à Rome sous le pontificat de Clément XIV. Ce fut lui qui détermina le pape à rendre le bref qui prononçait la suppression des jésuites. Peu après, une émeute ayant fait disgracier, puis exiler le marquis de Esquilache, Florida-Blanco le remplaça au ministère d'État. Là, son premier soin fut de réorganiser l'administration et de combattre les exactions et les abus.

La mort de Charles III le fit tomber du ministère; disgracié, on le relégua à Murcia; mais comme il avait toujours marqué son opposition aux idées de la Révolution française, le parti français de la cour de Madrid obtint de le faire enfermer dans la forteresse de Pampelune. Il put, grâce aux nombreux amis qu'il avait su se concilier aux temps prospères, en sortir au bout de quelques mois et se retira à Sirca. Ce fut là que la gratitude populaire vint le chercher, en 1808, pour présider les *Cortès;* mais, âgé de quatre-vingts ans, fatigué et malade, ces derniers travaux l'achevèrent et il mourut peu de mois après son arrivée à Séville.

Tout d'abord, comme *fiscal* du conseil de Castille, le comte de Florida-Blanco s'occupa de plusieurs questions économiques dans un *Respuesta Fiscal* (Madrid, 1770), qu'il fit en collaboration avec le célèbre don Pedro Rodriguez, comte de Campomanes (V. ce nom); travail où il fit montre d'un vif intérêt pour l'agriculture et dénonça les privilèges de la *Mesta* (société pour l'élevage des bestiaux) comme nuisibles à l'agriculture. Mais son œuvre économique la plus importante fut la *Représentación hecha al Rey Carlos III* (Madrid 1829, 1 vol. in-8°), *Représentation faite au roi Charles III.*

Il y étudie très minutieusement, et sur des données approfondies, la question de la mendicité, considérant l'aumône journalière et partielle comme un aliment au vagabondage. Il examine aussi l'agriculture sous toutes ses faces : desséchements, écoles pratiques, comme celle qu'il avait établie à Aranjuez, et surtout, — question si importante en Espagne, — irrigations et canaux. Il veut qu'une large protection soit accordée à tout étranger qui tenterait d'introduire et d'acclimater en Espagne les industries qui y seraient inconnues, ainsi que l'enseignement des sciences exactes ou naturelles. Il y expose les principales réformes introduites sous son administration : réforme en vue d'obtenir un exact recouvrement des impôts avec une plus exacte répartition parmi les contribuables; réforme en vue de diminuer les droits de douane sur les importations des fruits et des laines (quoiqu'il eût conservé plus d'une prohibition).

La deuxième *Representacion* (Madrid, 1789) est fort succincte et ne vise que les dettes antérieures de la couronne, ainsi que les peines que Florida Blanco fit appliquer à des traitants et à des accapareurs.

La première « Representation » a été traduite en français; on la trouve dans l'ouvrage de Muriel : *l'Espagne sous les rois de la maison de Bourbon.*

A. A.

FOË (Daniel DE), né à Londres en 1663, mort à Aslington en avril 1731. Fils d'un boucher, d'une famille de protestants dissidents, il dirigea un moment un magasin de

mercerie, mais trop homme de plaisir et trop enclin aux lettres, se sauva juste de la faillite. Il se jeta dans la politique et la polémique, négocia habilement la réunion de l'Écosse, fait dont il publia l'*Histoire* (1709); il fut emprisonné à Newgate, où il composa son *Hymn to the Pillory*; il fonda sa *Review* aussitôt libre, et publia en 1719 le fameux *Robinson Crusoë*, resté le livre de tous les temps, de tous les âges et de toutes les classes. N'ayant jamais, a-t-il écrit, « connu que deux partis, celui des vertueux et celui des vicieux », il a donné, au point de vue économique : *An Essay on the Treaty of commerce with France*, in-8°, 1713. — *A Police of the english commerce*, in-8°, 1730.

E. R.

FOIRES ET MARCHÉS.

SOMMAIRE

1. Définitions. — Les foires d'autrefois; les foires d'aujourd'hui. — Les foires générales; les foires aux bestiaux; les marchés. — Les Bourses de commerce.

2. Utilité des foires à bestiaux; leur multiplicité; leurs inconvénients.

3. Réglementation des foires et marchés. — Exceptions à la liberté du commerce.

a. Mesures de police concernant l'ordre. — Factorat.

b. Mesures de police relatives a l'hygiène.

4. Historique.

1. Définitions. — Les foires d'autrefois; les foires d'aujourd'hui. — Les foires générales; les foires aux bestiaux; les marchés. — Les Bourses de commerce.

Les *foires* sont des réunions publiques, à époques fixes, en un lieu déterminé, dont le but principal est de faciliter les transactions commerciales, en réunissant sur un même point les intérêts les plus divers et en rapprochant l'offre et la demande.

Les *marchés* ne sont en général que de petites foires aux intérêts plus circonscrits, et qui ont surtout pour but l'approvisionnement direct des consommateurs en produits alimentaires. Les mots *foire* et *marché*, presque synonymes dans l'origine, le sont encore, comme on le voit, à beaucoup d'égards. Par extension, on donne le nom de *marché* aux constructions mêmes sous lesquelles sont exposés et mis en vente les produits.

Pris dans une acception plus large, au point de vue économique, le mot marché peut signifier tout une ville et même tout une contrée, lorsqu'on les envisage dans leur action commerciale. Ainsi, l'on dira le marché financier de Paris, de la France, l'état du marché européen, par comparaison avec le marché nord-américain, par exemple. Les marchés, pris dans leur sens restreint de petite foire, et tels que nous les avons définis au début, nous occuperont seuls ici.

Les foires, beaucoup plus importantes en tout temps que les marchés, ont servi souvent à mettre en relations des nations étrangères et parfois diverses parties du monde. Parmi elles il convient de citer : les foires de Beaucaire, de Leipzig, de Nijni-Novogorod, etc.

Nous ne pouvons nous faire, aujourd'hui, qu'une idée éloignée des grandes foires d'autrefois. A une époque où les communications étaient difficiles, où il était dangereux de voyager, et à cause du manque de routes et à cause du défaut de sécurité, ces réunions périodiques auxquelles se rendaient des caravanes de marchands et d'acheteurs duraient plusieurs jours, parfois plusieurs semaines. Les consommateurs et surtout les commerçants revendeurs pouvaient s'y procurer des marchandises de toute nature; on y vendait des tissus de toute espèce aussi bien que des métaux précieux et du bétail. Quelques-unes d'entre elles, comme les foires qui se tenaient aux confins de l'Europe et de l'Asie, avaient leurs produits spéciaux d'échange.

Dans les foires de moindre importance, dans celles qui ne réunissaient que les habitants d'une petite contrée, on rencontrait toutes les marchandises dont les mœurs de cette contrée avaient introduit l'usage; chacun y faisait, à certaines époques de l'année et suivant les saisons, ses provisions de drap, de toile, de produits d'alimentation susceptibles de conservation, etc. Aujourd'hui, bien que les marchands forains s'installent encore en grand nombre dans certaines foires, ils ont vu leur vente réduite presque à rien par l'établissement de magasins fixes dans les villes et même dans les plus petits villages. Pour certaines denrées et objets de ménage, des commerçants ambulants vont de hameau en hameau, de porte en porte, offrir leur marchandise. Aussi les foires d'aujourd'hui sont-elles — à quelques exceptions près — surtout des foires à bestiaux; le commerce des marchands forains n'y est qu'un accessoire.

Si les foires d'approvisionnement général ont disparu dans certains pays et tendent à disparaître dans d'autres, c'est, comme nous l'avons dit, parce que le magasin ambulant tend à être remplacé le plus souvent par le magasin fixe. Ce sont les moyens faciles de communication, le prix plus bas des transports, l'extension de la richesse publique qui ont permis à un plus grand nombre de personnes de satisfaire plus de besoins, d'augmenter leurs dépenses. L'augmentation

du chiffre de la population explique aussi facilement l'augmentation toujours croissante des magasins fixes. Le consommateur trouve des avantages certains dans ce nouveau système : il évite des pertes de temps, peut acheter chaque jour au détail et trouve plus facilement du crédit.

Pour le bétail, il en est autrement. On ne peut vendre des animaux d'agriculture sur échantillon. On ne peut non plus conserver cette marchandise longtemps dans le même état. Si, en temps ordinaire, les prix varient avec chaque animal de même race et aussi de mêmes dimensions, ces prix subissent des oscillations encore plus importantes par suite de l'état des récoltes, du temps, etc.

Les marchés, comme les foires, ont, avec le temps, les mœurs, et surtout les facilités de communication, subi de profondes modifications. Là aussi, tout ce qui pouvait faire l'objet d'un commerce à établissement fixe a presque disparu des marchés. Les objets d'alimentation, surtout ceux de difficile conservation, représentent la partie la plus importante des produits offerts dans les marchés. Dans les grandes villes, en dehors des marchés, on trouve un grand nombre de commerçants qui vendent des produits d'alimentation de toute espèce. La densité de la population, la consommation très élevée des grands centres, expliquent l'extension générale du commerce d'alimentation. Du reste, les marchands qui louent des *places* dans les marchés publics ou privés ne sont que des commerçants fixes ; les gens de la campagne qui apportent leurs produits et ne les offrent que pendant une partie de la journée et à certains jours déterminés, constituent seuls la réunion que l'on appelait plus spécialement autrefois un marché. Les marchés de cette nature existent dans la plupart des petites villes de province.

Les Bourses de commerce sont aussi des marchés où se traitent des affaires considérables, des ventes et achats de marchandises. Mais là l'espace est restreint et peu en proportion avec les quantités énormes de produits qui s'y échangent. C'est que la nature de ces produits permet de les vendre sur échantillon ou aussi d'après leur composition chimique, leur poids, etc. Ainsi se vendent les blés, les cafés, les alcools, les suifs, etc.

2 Utilité des foires à bestiaux ; leur multiplicité leurs inconvénients.

L'exposé que nous avons fait plus haut pour indiquer les causes de la décadence et de la disparition même, en beaucoup de pays, des foires générales tandis que les foires à bestiaux sont encore très fréquentées, suffirait à démontrer l'utilité des foires à bestiaux. Cette utilité est la conséquence de l'impossibilité où l'on se trouve dans les contrées agricoles de s'approvisionner d'animaux autrement qu'en les voyant et en les comparant. Nous avons dit que cette marchandise-là ne ressemblait pas aux autres, et qu'il était difficile de la vendre ou de l'acheter à domicile. Pour l'approvisionnement des grandes villes, les foires sont très utiles en ce sens que les marchands de bestiaux peuvent acheter d'un seul coup et expédier par un même train une grande quantité d'animaux. Or, on sait que les voyages nombreux, les allées et venues font rapidement baisser de poids les animaux gras.

A un point de vue plus général, les foires peuvent être considérées comme une sorte d'école de la liberté des échanges. Les personnes dont l'éducation commerciale est rudimentaire ont là, sous les yeux, le mécanisme agissant de la loi de l'offre et de la demande. Nulle part ailleurs, si ce n'est bien entendu dans les Bourses financières et les Bourses de commerce, on ne voit aussi bien, à la suite d'oscillations des valeurs, s'établir les prix. Les transactions s'y font, du reste, au comptant, et les coutumes des pays qui règlent les petits détails de ces transactions sont observées fidèlement par les contractants.

Le nombre des foires a augmenté considérablement en France et augmente tous les jours. Ce n'est point précisément la nécessité économique qui fait créer ces foires. Chaque canton, chaque commune tient à avoir la sienne, parce que c'est surtout une occasion de vente pour les commerçants fixes de ces cantons ou de ces communes. Cette trop grande multiplicité des foires dans un rayon relativement restreint pousse au désœuvrement et enlève au travail une grande quantité d'individus, qui ne voient dans ces réunions qu'un but de promenade et de distraction. C'est, évidemment, un des grands inconvénients de la multiplicité des foires, et que l'on a souvent fait ressortir. De tout temps, et surtout dans l'antiquité, les foires ont été des lieux d'amusement.

Il est très probable que les foires qui ont une réelle nécessité commerciale subsisteront et que toutes celles qui ont été créées sans besoin seront de moins en moins fréquentées et disparaîtront peu à peu. Les chambres consultatives d'agriculture sont appelées à donner leur avis sur les demandes de création ou de changement d'époque de foires aux bestiaux ; il est permis d'espérer

qu'elles sauront arrêter — si elles servent avec efficacité les intérêts de l'agriculture — la création de foires inutiles.

3. Réglementation des foires et marchés. — Exceptions à la liberté du commerce.

Il est inutile d'insister ici sur l'utilité qu'il y a à prendre des mesures d'ordre pour assurer la sécurité et la liberté des transactions dans des réunions nombreuses comme le sont les foires. Ces mesures sont plutôt, en réalité, protectrices de la liberté. Celles qui sont relatives à l'hygiène ont aussi une grande importance; elles doivent toutefois être l'objet d'un examen attentif et restreindre le moins possible la libre concurrence. Il n'est pas, en effet, de liberté qu'on ne puisse supprimer au nom de l'hygiène ; c'est pourquoi il faut se défier des intérêts qui mettent en jeu cette grosse question. Assurément, dans certains cas d'épidémie bien constatée, il est nécessaire d'apporter des restrictions à la liberté commerciale.

a. Mesures de police concernant l'ordre. — Factorat. — Depuis la Révolution, la législation des foires et marchés a subi de nombreuses modifications. La loi de 1790 énumère les foires et marchés en tête « des lieux publics dont la police est confiée à l'autorité municipale. Les foires et marchés ne peuvent être établis qu'en vertu d'actes de l'autorité supérieure. Une conséquence de l'existence des marchés publics, c'est qu'aucune denrée ne peut être vendue sur la voie publique ailleurs que sur les marchés destinés à cet usage. Il entre dans les attributions municipales de prescrire par des règlements de police le local, le jour, l'heure, la place particulière où les denrées doivent être vendues. »

Pour l'établissement des marchés, les conseils municipaux délibèrent (loi du 24 juillet 1867); mais cette délibération, pour recevoir son exécution, doit être soumise à l'approbation du préfet. Pour les foires, l'avis du préfet n'est pas suffisant, il faut celui du conseil général. Mais la police des foires, halles et marchés est confiée à l'autorité municipale, chargée d'assurer le bon ordre, la fidélité du débit et la salubrité des produits exposés (lois des 16-24 août 1790 28 pluviôse an VIII). Les pouvoirs des maires sont très étendus; ils ont parfois porté atteinte à la liberté commerciale. Les maires peuvent défendre aux revendeurs d'aller au-devant des marchands ou vendeurs, d'arrher leurs marchandises sur les routes, etc.; aux marchands étrangers et revendeurs d'acheter sur le marché avant une heure fixée par les règlements, etc.

Les droits de place dans les halles et marchés ne doivent être que le prix de la location du sol communal; on ne pourrait le remplacer par un impôt proportionnel aux produits de la vente, ce qui serait lever une taxe souvent arbitraire. Pour les bestiaux, il y a des taxes fixées par tête d'animal. L'institution du factorat considéré comme monopole est repoussée par les économistes comme contraire à la liberté commerciale. Les maires ont le droit, d'après la loi, de créer des facteurs chargés de vendre à la criée certaines denrées et de représenter à la fois, à l'exclusion de tout autre intermédiaire, les expéditeurs et producteurs. La jurisprudence, sage en cette circonstance, a décidé que l'intervention *obligatoire* du facteur doit être limitée aux opérations même de la criée, c'est-à-dire à la constatation des enchères et à l'adjudication des marchandises. Malgré cette atténuation, les pouvoirs des maires sont encore à cet égard exorbitants.

b. Mesures relatives a l'hygiène. — Les maires peuvent, par règlements ou arrêtés, prescrire la vérification préalable des denrées susceptibles de se corrompre et, par conséquent, d'occasionner des dangers pour la santé publique; c'est pourquoi ils ont le droit d'exiger, en vertu de la loi des 16-24 août 1790, que les denrées alimentaires fraiches, comme lait, poisson, légumes, etc., soient portées aux halles et marchés pour y subir une inspection.

La répression des fraudes de toute nature par les moyens administratifs ne donne pas toujours les résultats que l'on serait en droit d'en attendre. Dans la plupart des cas, c'est au consommateur qu'il appartient de vérifier si les objets qu'on lui présente sont sains. Lorsque cette constatation est difficile à première vue, lorsque l'analyse chimique est nécessaire, on peut comprendre jusqu'à un certain point l'établissement d'un laboratoire officiel pour la vérification; mais qui ne voit que le consommateur pourrait aussi bien s'adresser à un chimiste privé? N'en est-il pas ainsi, du reste, dans le commerce, où l'on fait vérifier sur échantillons le dosage de certaines marchandises?

Pour les foires, les mesures relatives à l'hygiène sont contenues dans les lois sur les épizooties. L'arrêté du Directoire exécutif du 27 messidor an V (15 juillet 1797) résume toutes les dispositions des anciens arrêts et règlements relatifs aux maladies épizootiques. On a essayé depuis d'améliorer cette législation. Les maires, préfets et ministres, sont armés de règlements parmi lesquels il en est de fort utiles, et qui sont d'une application facile, tandis qu'il en est d'autres qu'il paraît impossible de faire respecter. Disons encore ici qu'il faut des raisons importantes, la constatation réelle d'une épizootie sérieuse

ou d'un commencement d'épizootie, pour permettre d'entraver la libre circulation des animaux. L'enquête première doit donc être faite avec des soins scrupuleux.

4. Historique.

L'origine des foires remonte à la plus haute antiquité. Le commerce avec les étrangers était défendu dans la cité antique et les premiers échanges ressemblèrent fort à ce que nous appelons aujourd'hui la contrebande. Néanmoins, sous la pression des besoins, les législations primitives durent atténuer leurs rigueurs. Puis furent institués, pour ainsi dire naturellement, des foires, des marchés, sortes de terrains neutres où les différentes cités ou groupes venaient échanger leurs produits. On ne se rendait pas à ces réunions seulement pour y faire des échanges, mais bien des gens y accouraient pour s'y distraire. Pythagore, dans une comparaison qu'il faisait de la vie et des foires, s'exprimait ainsi : « Dans la vie, comme dans une foire, les gens viennent pour s'exercer aux combats, d'autres pour négocier, d'autres simplement pour regarder... » Ce n'est donc pas d'aujourd'hui, comme on le voit, que date cette habitude ou « ce travers des paysans », comme on l'a appelé, d'aller aux foires pour s'amuser.

Ainsi que nous l'avons indiqué dès le début, les foires eurent primitivement une grande utilité. Au moyen âge surtout, elles facilitaient les transactions, les payements, les règlements de comptes (V. COMPENSATIONS). Les industriels y prenaient connaissance — à une époque où les expositions n'existaient pas — des produits nouveaux, et venaient pour y observer la direction que suivaient les goûts et les besoins des consommateurs. Parmi ces foires, il en est de célèbres dans l'ancienne France ; la foire du Landit, qui se tenait à Saint-Denis du 10 au 20 octobre et qui fut fondée par Dagobert ; la foire de Beaucaire (1217) ; du Puy ; de Lyon (1419) ; de Guibray (faubourg de Falaise), etc. En Europe, les plus connues sont les foires de Leipzig, de Francfort, celle de Nijni-Novogorod. Ces foires tendent peu à peu à disparaître, à mesure que les voies ferrées s'établissent, que les relations commerciales et les correspondances par télégraphe et téléphone mettent en relation continue les différents pays entre eux. Même la foire de Nijni-Novogorod, dont l'emplacement est cependant si bien situé sur le Volga, qui, par ses affluents facilite le commerce et les transports dans cette contrée, verra probablement diminuer son importance. Là venaient autrefois, en grand nombre, des caravanes composées de Persans, d'Hindous, d'habitants de la Boukharie, de Cosaques, etc. Aujourd'hui, Nijni-Novogorod est reliée par un chemin de fer à Moscou, point central d'où partent toutes les voies ferrées de la Russie d'Europe. Le réseau ferré qui dessert la province d'Astrakan va pénétrer dans quelque temps en Asie et une ligne s'avance jusqu'à Samarcande en Boukharie. Pour peu que d'autres lignes se détachent de cette ligne principale, la foire de Nijni-Novogorod, encore florissante, perdra presque toute son importance.

Il est donc permis de prévoir que, dans un temps plus ou moins éloigné, les foires à bestiaux seules demeureront dans les contrées surtout où se font et où se feront l'élevage et l'engraissement du bétail.

A. L.

FONCTIONNARISME. — Le mot fonctionnarisme est un néologisme barbare. Sa nouveauté montre qu'il a été forgé pour exprimer un fait précédemment inconnu ou inaperçu. Littré (*Supplément* au *Dictionnaire*) en donne pour définition : « Système de la prépondérance des fonctionnaires ». Cette définition donne au mot un sens trop restreint. L'usage courant l'emploie dans une acception plus étendue.

Le cas où les fonctionnaires sont prépondérants dans un pays n'est qu'un de ceux où se produit le fonctionnarisme. Il se peut, en effet, ou bien que les fonctions publiques soient développées outre mesure et que l'État étende son activité par ses agents au détriment de l'activité des individus ; ou bien que les fonctionnaires forment une sorte de caste qui absorbe la direction du pays ; ou bien qu'ils aient simplement un prestige et une importance excessifs dans la nation ; ou bien enfin qu'il se crée toute une catégorie de citoyens qui cherchent à vivre uniquement des fonctions publiques. Dans tous ces cas, on dit qu'il y a fonctionnarisme.

Nous ne nous occupons pas ici de savoir si les fonctionnaires sont des producteurs au sens économique du mot ; c'est une question qui serait mieux traitée à l'article PRODUCTION. Nous ne les considérons qu'au seul point de vue du fonctionnarisme. Il faut définir ce qu'on entend par fonctionnaire. D'après l'étymologie, c'est quiconque remplit une fonction ; mais ce n'est pas là le sens donné à ce mot par l'usage. Tout État constitué comporte des fonctions publiques. Parfois ces fonctions sont confiées à des citoyens qui ne les occupent que passagèrement et n'abandonnent pas pour elles leurs travaux ordinaires. Mais, pour la plupart d'entre elles, on reconnaît

bientôt qu'il est de l'intérêt général de les confier à des hommes qui en font leur occupation exclusive et y acquièrent une habilité professionnelle dont tout le monde profite. C'est l'application aux fonctions sociales de la loi économique de la division du travail. Il se crée alors une classe ayant une discipline, des traditions, un esprit de corps, une allure particulière, qui la distinguent du reste de la nation. Le langage courant désigne les membres de cette classe sous le nom de fonctionnaires. On doit y joindre tous les agents de l'État qui sont engagés dans la hiérarchie administrative et qui n'ont pas la faculté de se diriger selon l'indépendance absolue de leur appréciation. Pour prendre un exemple, un juge consulaire, en France, remplit des fonctions publiques, et même des plus importantes ; on ne dira jamais que c'est un fonctionnaire ; au contraire, un préfet, un percepteur des finances, sont des fonctionnaires; un maire est un fonctionnaire, au moins pour toute une partie de ses attributions. Il n'y a pas lieu de distinguer si ces agents sont élus par les citoyens ou nommés par le pouvoir suprême, s'ils sont temporaires ou perpétuels ; du moment qu'ils s'emploient au profit de l'État et acceptent sa direction, ils reçoivent le nom de fonctionnaires. C'est d'eux seulement qu'il est question quand il s'agit de fonctionnarisme.

Recherchons à l'aide d'exemples quels sont les pays dans lesquels le fonctionnarisme existe, nous conclurons plus facilement ensuite à la définition du mot.

I. — Toute école contraire au fonctionnarisme part de ce principe que les fonctionnaires ne devraient être chargés que des actes de la vie sociale qui reviennent en propre à l'État, c'est-à-dire de ceux qui ne peuvent être abandonnés à la libre initiative des particuliers sans nuire à l'État lui-même. Quand l'Etat charge ses agents de commander à la force publique, d'assurer l'exécution des sentences de justice, il n'étend pas outre mesure les limites de leur activité ; l'expérience a démontré que ce sont là des fonctions sociales que les simples particuliers ne suffisent pas à assurer convenablement. Mais si l'État charge ses fonctionnaires de fabriquer et de vendre, s'il empêche les particuliers de se livrer à certaines cultures, à certaines industries, à certains commerces, et qu'il les réserve à ses fonctionnaires, il étend outre mesure le champ d'activité de ceux-ci. Il crée les monopoles administratifs. Il y aura quelque chose d'analogue si les particuliers n'ont licence d'agir dans certaines occasions qu'avec le commandement ou l'approbation des fonctionnaires de l'État; l'immixtion de ces derniers dans la direction des individus ou des personnes dites civiles aboutit à la tutelle administrative. Monopoles administratifs et tutelle administrative rentrent dans les formes les plus précises du fonctionnarisme. Il est possible, du reste, que les circonstances les rendent utiles, même nécessaires, et l'État pourra y avoir recours à son profit. Mais les particuliers finiront toujours par en souffrir : ils verront entraver par là leur activité, leur initiative et, par suite, les moyens d'accroître leurs facultés et leurs richesses. Dans les pays où existent ces institutions, le fonctionnarisme se reconnaît à l'étendue du champ d'activité des fonctionnaires.

II. — Dans certains pays, les fonctionnaires forment comme une sorte de caste qui exerce une influence absolument prépondérante sur la marche des affaires publiques; cette influence domine les intérêts, les opinions, les libertés des particuliers. On peut citer, comme exemples récents ou contemporains de ce fait, l'Autriche, la Prusse, la Russie. Dans ces pays, le fonctionnarisme dut son importance à son utilité. L'Autriche, formée de plusieurs peuples qui différaient entre eux de race, de religion, de langage, de tendances historiques, n'exista longtemps que grâce à l'activité d'une hiérarchie de fonctionnaires fortement organisés et vigoureusement conduits. La Prusse dut sa puissance à des corps de fonctionnaires devenus célèbres; dans un pays peu favorisé de la nature ils encouragèrent, en les réglementant, l'agriculture, l'industrie, le commerce, distribuèrent une justice exacte, l'appuyèrent d'une police tracassière, mais protectrice, disciplinèrent fortement les soldats et le peuple tout entier. Ils administrèrent particulièrement les finances avec méthode et rigueur et y firent régner un ordre remarquable. Le chef de l'État fut toujours en ce pays le premier fonctionnaire du royaume. La Russie, encore barbare au XVIII[e] siècle, dut le commencement de sa civilisation aux corps de fonctionnaires que le tsar Pierre le Grand introduisit chez elle. Dans ces trois pays, les fonctionnaires obtinrent dans la hiérarchie sociale et dans l'estime publique une importance hors de pair. Aucune influence, ni celle de la race, ni celle de l'intelligence, ni celle de l'argent, ne prévalut contre la leur. Ils y dirigèrent la politique, l'administration et même la société. Il est facile de concevoir que d'autres pays que ceux-là puissent avoir une organisation analogue à la leur. Il ne sera pas nécessaire que

les fonctionnaires y soient très nombreux, il suffira qu'ils y aient un très grand pouvoir sans contrepoids. Dans de tels États, le fonctionnarisme sera ou bien une nécessité d'existence sociale, ou un moyen de civilisation, ou simplement une manière d'être et une forme d'organisation. Mais il faut remarquer que son existence suppose chez les particuliers dont se compose la nation une véritable condition d'incapacité. Il faut qu'ils soient passifs, impuissants à influer sur la marche des affaires. Leur passivité et leur impuissance auront des causes diverses : ils manqueront de liberté et seront privés des moyens de faire connaître leur opinion ; ou bien ils seront indifférents à l'existence de l'État dont ils font partie ; ou bien encore ils seront plongés dans l'ignorance et la barbarie. Cette incapacité des particuliers n'empêche pas que l'Etat ne soit très vigoureux ; seulement les simples citoyens y vivront dans la condition de mineurs soumis à la tutelle du fonctionnarisme. C'est dans de tels pays qu'il y aura fonctionnarisme par système de la prépondérance des fonctionnaires.

III.— Dans quelques pays, les corps de fonctionnaires, par leur énergie, leurs services et aussi par leurs empiètements sur les libertés ou les privilèges de la nation et des particuliers, parvinrent à enlever une très grande considération. Il en fut ainsi sous le règne des Bourbons en France. Au cours de cette période historique, l'affaiblissement des corporations et de la noblesse, la ruine progressive des libertés provinciales et locales profitèrent également au prestige des fonctionnaires. Toutefois, les corps de noblesse et de judicature parvinrent a conserver un éclat apparent qui couvrait celui des fonctionnaires à la nomination du roi. Mais la Révolution mit à bas ces privilégiés : l'administration, réédifiée par le premier Consul, devint sans rivale dans une société d'où toute force indépendante avait disparu. Tout ce qui prétendait compter dans l'État se précipita vers les places ; elles seules mettaient en vue. Outre la considération, on y trouvait une position stable, un avenir médiocre, mais assuré. Ce fut la manifestation éclatante d'un mouvement des esprits dont l'origine remontait à plus de deux siècles. Ce mouvement dure encore, il semble même s'accroître. Des pays voisins du nôtre donnent le même exemple que nous. Dans tous, le fonctionnarisme y a, comme chez nous, des conséquences regrettables ; il attire à lui la portion active de la nation et affaiblit ainsi tout le reste. L'attrait des fonctions publiques nuit au recrutement des autres carrières ; le commerce, l'industrie, les arts, sont délaissés ou ne sont pas recherchés et honorés comme ils devraient l'être, puisqu'ils sont les véritables sources de la richesse et de la grandeur. Dans les peuples dont nous venons de parler, le fonctionnarisme a pour caractère l'attrait excessif exercé sur l'esprit de la nation par les fonctions publiques.

IV.— Il y a des gouvernements qui sont organisés de telle façon, qu'ils ont besoin, pour subsister, de récompenser des services ou de satisfaire des appétits. Un des moyens qu'ils emploient pour y arriver, c'est d'entretenir un très grand nombre de fonctionnaires. Ils ne se contentent pas d'en mettre dans des postes utiles, ils créent des emplois dont la nécessité n'est pas bien évidente, puis ils en viennent à imaginer des fonctions simplement pour avoir occasion d'y mettre des fonctionnaires. Ils partagent entre deux fonctionnaires la place qu'un seul suffirait à remplir. Les fonctions n'ont plus pour but le service public ; elles servent de récompense et d'appât. Alors l'occupation des places devient un des mobiles de la politique ; on se les dispute, c'est la proie du vainqueur. Elles sont si multipliées, qu'elles ne donnent plus guère de pouvoir ; elles sont souvent si mal occupées, qu'elles ne donnent plus guère de considération ; mais elles font vivre ; elles sont avilies, mais recherchées. Plusieurs nations contemporaines nous offrent ce spectacle. Ce serait une erreur de professer que certaines formes politiques peuvent par leur vertu propre mettre un pays à l'abri de cette sorte d'abus : les États autoritaires y sont soumis ainsi que les pays libres. Dans les premiers, le souverain en fera un moyen commode de gouvernement ; dans les autres, la majorité du peuple ne s'y opposera pas, parce que chacun aura plus ou moins ouvertement l'espoir d'occuper une des places qui permettent de vivre aux dépens du public. Dans les pays envahis de la sorte, le fonctionnarisme a pour trait l'exagération du nombre des places. C'est une véritable maladie sociale : c'est le parasitisme fonctionnariste.

Il résulte des exemples que nous venons de signaler que le fonctionnarisme peut se manifester sous divers modes : il peut être un type d'organisation sociale, une nécessité, un inconvénient, ou même une maladie du corps social. Il peut du reste, dans un même pays, se manifester sous un de ces modes seulement, ou sous plusieurs ensemble, ou sous tous réunis. Mais dans tous, il a un caractère commun : partout où il existe, la classe des fonctionnaires se développe aux dépens de toutes les autres classes qui se trouvent dans l'État.

Remarquons bien qu'un pays peut avoir

un très grand nombre de fonctionnaires sans entretenir pour cela le fonctionnarisme chez lui. Supposons, par exemple, un État obligé par sa situation d'avoir une armée permanente considérable avec de nombreuses réserves; il lui faudra un grand nombre de fonctionnaires civils et militaires pour assurer le recrutement, l'administration, le commandement de cette armée. Si dans ce même pays les impôts sont multiples et d'un recouvrement difficile, si le crédit et les banques sont peu développés, il faudra un nombreux personnel pour le service des finances. Si, en outre, dans ce pays il y a beaucoup de procès civils ou criminels, il y aura besoin d'un grand nombre de personnes au service de la police et de la justice. Tout cela composera une administration nombreuse et compliquée. Mais le commandement des armées, l'administration de la police et de la justice et, à la rigueur, le recouvrement des impôts, sont essentiellement des attributions de l'État qui doit y pourvoir à tout prix. Le pays dont nous parlons sera dans une situation économique médiocre; mais, somme toute, les fonctionnaires, quelque nombreux qu'ils y soient, ne s'y développeront pas aux dépens des particuliers, puisqu'aucun d'eux ne remplira la fonction qu'un particulier aurait remplie aussi bien sinon mieux que le fonctionnaire. Nous ne dirons donc pas qu'un pareil État entretient chez lui le fonctionnarisme par cela seul qu'il entretient un nombre de fonctionnaires considérable.

Il nous est maintenant permis de conclure que le mot fonctionnarisme peut être défini : système du développement des fonctionnaires aux dépens des individus dans l'État.

Historiquement, le fonctionnarisme apparaît dans les temps modernes en même temps que la conception de l'État. Son développement vient de l'importance progressive prise par l'État dans l'évolution sociale. L'État est, par ses fonctionnaires, l'organe de cette évolution. Mais il veut en devenir le directeur. Il exerce cette direction par ses fonctionnaires : il ne restreint pas l'importance de ceux-ci ; il l'augmente et incline au fonctionnarisme. Du reste, le fonctionnarisme est un résultat presque inévitable de la constitution de corps de fonctionnaires. Les membres de corps constitués, si inertes soient-ils, ont une tendance naturelle à augmenter leur nombre et leurs attributions; ils finissent par y réussir grâce à la continuité lente de leur effort. Si le fonctionnarisme, de progrès en progrès, arrive à ses dernières conséquences, il aboutit à s'approprier toutes les fonctions de l'activité humaine et à les faire exécuter par les agents ou sous la surveillance des agents de l'État. C'est la diminution progressive et menée jusqu'à l'anéantissement complet des droits et des facultés des individus. C'est à ce but qui tendent également la plupart des écoles dites socialistes. Le fonctionnarisme se rencontre avec elles au point de son complet épanouissement.

Le fonctionnarisme étant le développement dans l'État des fonctionnaires aux dépens des individus, est nécessairement un obstacle au développement de l'individu. Il le subordonne à son action, soit au profit de l'État, soit simplement à son propre avantage. Toute école sociologique qui fait consister le progrès dans le développement en tous sens de l'individu au sein de l'État doit être contraire au fonctionnarisme et le combattre.

Le seul moyen efficace de lutter contre lui consiste à encourager l'individualisme sous ses formes diverses, qui comprennent, entre autres, l'association des initiatives individuelles. (V. ÉTAT.). Il faut donner à tout homme une idée juste de ses droits et surtout de ses devoirs ; lui enseigner à user des premiers, sans abus, à accomplir les seconds spontanément et sans contrainte ; accroître l'énergie et l'activité de chacun par l'indépendance; lui enseigner par tous moyens à ne pas craindre les responsabilités; enfin détruire l'idée que l'État est une Providence ayant pour envoyés des fonctionnaires.

On aurait détruit le fonctionnarisme dans un État qui saurait : n'avoir que le nombre de fonctionnaires strictement indispensable; limiter leur activité aux faits sociaux que les particuliers ne peuvent exécuter convenablement; accorder à ses fonctionnaires une considération exactement proportionnelle à leurs services ; ne pas chercher à influer par ses fonctionnaires sur la marche de la société. Aux temps où nous sommes, on s'exposerait à chercher longtemps avant de trouver un État qui présentât ce modèle.

J.-A. LE ROY.

FONDATIONS.

SOMMAIRE

1. Définition et historique.

« Fonder, dit l'Encyclopédie (au mot *fondation*), c'est assigner un fonds ou une somme d'argent pour être employé à perpétuité à remplir l'objet que le fondateur s'est proposé. »

Les fondations destinées à procurer la célébration du culte et le soin des pauvres paraissent dès le IVe siècle de l'ère chrétienne,

lorsque Constantin eut permis aux chrétiens d'ériger des églises et des établissements hospitaliers; mais c'est au moyen âge qu'elles tiennent vraiment une place nécessaire dans l'organisation de la société.

Les gouvernements d'alors n'ont pas la complication savante de ceux de nos jours; ils sont très simples et s'occupent seulement d'assurer la paix matérielle au dedans et au dehors, c'est-à-dire de faire la guerre, la police et de rendre la justice dans les cas graves. Le reste est laissé à l'initiative des particuliers. Elle ne fait pas défaut d'ailleurs; et tout ce qui concerne le culte, l'assistance et l'enseignement est assuré par des associations volontaires ayant toutes un caractère religieux et qui tirent leurs ressources des très nombreuses fondations érigées par la piété généreuse des particuliers. Celles même qui viennent des souverains ont tout le caractère de libéralités privées.

C'est le revenu de ces fondations qui, en France, pourvut aux frais du culte et à l'entretien du clergé catholique jusqu'en 1790; c'est le même fonds qui, attribué par les souverains protestants du XVIe siècle au culte réformé, pourvoit aujourd'hui encore en certains pays, comme par exemple en Angleterre, aux dépenses de l'Église officielle ou Église établie.

C'est du revenu de ces fondations que subsistaient les clercs qui, dans les monastères, dans les écoles diocésaines, dans les universités, donnaient l'enseignement à tous les degrés et un enseignement toujours gratuit.

Il avait même été érigé dans les diverses universités, par la piété des fidèles et notamment par les ecclésiastiques, des maisons ou collèges pourvus d'un revenu : immeuble, dîme ou autre redevance et permettant d'entretenir un certain nombre d'étudiants pauvres. Les admissions étaient à la désignation du bienfaiteur ou de ceux qu'il marquait pour exercer son droit après lui et s'adressaient ordinairement aux écoliers d'un pays, d'une province, d'un diocèse déterminé.

C'étaient aussi des libéralités privées qui avaient permis d'ériger ces hôpitaux ou hospices qui couvraient alors le monde chrétien et se rencontraient même dans des villages où l'on en chercherait vainement aujourd'hui.

Les fondateurs n'étaient pas toujours opulents : c'étaient souvent des gens de médiocre condition qui laissaient une petite maison ou une faible rente permettant d'entretenir deux ou trois malades dans un local loué. Cette libéralité en provoquait d'autres, parfois très minimes, mais qui faisaient nombre et, comme parle un contemporain, « aussitôt la fondation commencée, chacun s'empressait à lui faire du bien ». Il en était de même pour les collèges; ils ne recevaient souvent au début que huit ou dix élèves et s'accroissaient par des dons et des legs. Les fonds venaient de toutes parts; ainsi, parmi les bienfaiteurs du collège d'Harcourt à Paris, on trouve un des cuisiniers de la maison qui laisse en mourant de quoi entretenir à perpétuité un écolier pauvre.

Les fondations d'ailleurs, surtout celles qui avaient un but de bienfaisance, présentaient une infinie variété : on fondait des aumônes permettant de distribuer, chaque année, tant de setiers de blé aux pauvres de tel village; de doter annuellement une pauvre fille de tel endroit; de secourir deux veuves de tel autre; de prêter aux agriculteurs de telle région, etc.

Au point de vue légal, nul obstacle à ces libéralités. L'État n'intervenait en aucune façon. Lorsqu'il s'agissait d'une fondation nouvelle et importante, le fondateur ou son exécuteur testamentaire demandait l'approbation de l'Église, de qui relevait alors l'enseignement et l'assistance aussi bien que le culte (et souvent la même fondation s'appliquait à la fois à ces trois objets : on érigeait un hôpital contenant une chapelle et le chapelain enseignait les enfants du lieu). La fondation était administrée comme le voulait le bienfaiteur. C'était, d'habitude, ou par le chapelain ou par un conseil formé ordinairement du curé de la paroisse, d'un délégué de l'évêque et de quelques bourgeois notables. Le droit d'inspection ou, comme on disait alors, le droit de visite, appartenait à l'Ordinaire (le supérieur ordinaire, l'évêque); il exerçait ce droit par lui ou par un délégué. Son pouvoir allait jusqu'à faire des règles pour la bonne conduite de la fondation et à remplacer les administrateurs en faute; il pouvait même les condamner à indemniser la fondation et ce droit n'était pas seulement théorique, il s'exerçait effectivement.

La première intervention du pouvoir public apparaît au XVIe siècle. Un édit de François Ier de 1543 confère aux baillis, sénéchaux et autres juges, la surveillance des fondations ayant un but charitable. Cet édit était rendu par suite des plaintes nombreuses qui se faisaient entendre contre la mauvaise gestion de beaucoup de ces établissements, de ceux surtout qui étaient administrés par des réguliers, lesquels allaient jusqu'à employer à leur profit les revenus dont ils n'étaient que les dispensateurs. En Angleterre, le roi Henri VIII s'attribua le droit de visiter les fondations, droit que ses successeurs ont gardé depuis.

Henri IV, de France, ordonna au grand aumônier de procéder à une revision des fon-

dations de charité existantes et de signaler celles qui étaient devenues inutiles. Les biens de ces fondations furent réunis au patrimoine des autres hôpitaux ou hospices et même chose se fit sous les règnes suivants. C'est en partie de cette manière que Louis XIV dota les hôpitaux généraux établis par lui en divers endroits du royaume; mais il arriva ainsi que des fondations faites en faveur des pauvres de la campagne furent transportées aux hôpitaux des villes au grand dommage de la population rurale.

On voit à cette époque les fondateurs d'œuvres nouvelles demander, en même temps que l'approbation ecclésiastique, des lettres royales de confirmation. Ces lettres conféraient aux fondations, pour qui elles étaient obtenues, certains privilèges, tels que dispenses d'impôts et même, s'il s'agissait d'œuvres d'assistance, le droit de percevoir, pour accroître leurs ressources, certains impôts désignés. Il ne semble pas qu'une autorisation fût requise pour établir une fondation. Il faut venir jusqu'en 1749 pour trouver un édit (d'août) qui défend de donner ou léguer à l'avenir des immeubles aux personnes morales sans une permission royale. Un autre édit de 1780 enjoignait à tous établissements de mainmorte (ce qui est synonyme de fondations) de verser dans les caisses de l'État tout argent qui leur adviendrait, comme aussi celui à percevoir de la vente qu'ils étaient engagés à faire de leurs immeubles. La caisse de l'Etat devait leur en payer l'intérêt à 5 p. 100, en augmentant cet intérêt d'un dixième tous les vingt-cinq ans. Ces édits étaient fort dans le sens des idées alors en honneur; comme beaucoup d'édits de ce temps ils semblent, le dernier surtout, avoir été peu exécutés.

L'Assemblée constituante, en attribuant à la nation les biens du clergé de France contre payement d'un traitement aux membres de ce clergé, introduisit une grande nouveauté. Elle confisquait au profit du trésor public les fondations érigées par la piété des fidèles; elle rangeait le culte parmi les services publics que doit assurer le gouvernement et mettait les ministres du culte dans la situation de fonctionnaires. Le décret qui abolit sans rachat les dîmes et une partie des droits féodaux détruisit beaucoup de fondations reposant sur la délégation perpétuelle d'une partie de ces dîmes et de ces droits à des emplois d'utilité publique : culte, assistance, enseignement.

Les biens affectés à l'entretien des collèges et des établissements charitables qui d'abord avaient été exceptés du nombre des biens nationaux, y furent compris par deux décrets de mars 1793 : ainsi il ne resta plus rien des fondations établies depuis tant de siècles par la générosité privée. Les services de l'enseignement et de l'assistance soutenus jusque-là par des libéralités particulières durent être, comme le culte, assurés par l'État au moyen des impôts levés sur les contribuables.

2. La situation actuelle en France ; examen et critique.

Le régime légal des fondations en notre pays, bien que confus et fixé plutôt par la jurisprudence administrative que par des lois bien nettes, porte l'empreinte du génie qui, depuis la fin du siècle dernier, règne en France dans nos lois et dans notre administration, génie hostile à l'initiative des citoyens et à toute action de leur part qui n'est pas approuvée, réglée et contrôlée par l'État. Un particulier veut-il ériger par testament (je prends le cas le plus ordinaire, car on donne plutôt pour l'époque où l'on ne sera plus que de son vivant) un établissement d'instruction ou de charité? Il faut qu'il lègue à l'État, au département, à la commune : son legs sera d'abord abandonné au hasard de l'autorisation administrative qui peut ne pas venir ou ne permettre l'acceptation que pour partie, chose assez fréquente. Si l'autorisation vient enfin, la maison érigée avec le produit du legs est établissement public, propriété de l'État, du département ou de la commune, qui le gouvernent suivant leurs règles et suivant leurs maximes. Si le testateur a voulu ériger un établissement indépendant de l'administration publique, confié à telles ou telles personnes qui lui inspirent confiance, comme cela se faisait autrefois dans notre pays et comme cela se fait encore en beaucoup d'autres, on le verra bientôt, il ne le peut; son legs est nul.

On comprend que beaucoup de bienfaiteurs soient arrêtés par cette pensée de remettre aux mains de l'État dont ils connaissent et peuvent ne pas approuver la manière d'agir en matière ou d'instruction ou de conduite des établissements hospitaliers, la fondation qu'ils souhaitaient faire, et qu'ils préfèrent s'abstenir et ne pas donner suite à leur généreux dessein.

Alors même que les futurs bienfaiteurs n'auraient, contre l'intervention obligée des pouvoirs publics, aucune répugnance, ils seront arrêtés encore ; car certaines œuvres utiles, parce qu'elles ne rentrent pas dans le cadre administratif, ne peuvent être accomplies par les pouvoirs publics.

Ainsi, Londres possède une œuvre admirable : c'est la fondation Peabody. Ce géné-

reux Américain a laissé des sommes s'élevant au total à douze millions et demi pour construire dans de bonnes conditions hygiéniques des maisons ouvrières. Le produit des locations étant capitalisé permet d'accroître la fondation. Les exécuteurs testamentaires (*trustees*) chargés de l'œuvre ont déjà employé trente millions et l'on calcule que lors du centenaire de M. Peabody, la fondation qui porte son nom aura peut-être à Londres deux milliards d'immeubles, abritant 1,500,000 âmes dans 350,000 logements. Voilà les résultats que donne l'initiative privée lorsqu'on la laisse s'exercer. En France, une fondation pareille serait impossible. Nos lois ne reconnaissent pas le legs portant affectation d'un capital pour être employé à perpétuité à une œuvre utile sous la direction d'exécuteurs testamentaires désignés. Si M. Peabody avait légué ces fonds à l'assistance publique de Paris, sous condition d'en faire le même emploi, ou bien l'assistance publique aurait refusé, cet emploi ne rentrant pas dans ceux qui lui incombent d'ordinaire; ou bien elle eût accepté et eût placé la somme dont le revenu eût servi à ses besoins ordinaires, nullement à la destination voulue par le donateur.

Autre exemple. Le port de Cardiff a été approfondi et pourvu de quais, et il est chaque année rendu plus commode. Une fondation faite par le marquis de Bute a affecté à cette œuvre un fort capital, dont le revenu à perpétuité aura cette destination. Ce capital est administré par des *trustees* (hommes de confiance) choisis par lui et qui ensuite se recruteront eux-mêmes. Une telle fondation ne serait pas permise par nos lois. Il faudrait léguer à l'État, au département, à la commune; en cas d'acceptation, l'emploi de la somme ne pourrait être contrôlé par les ayants cause du bienfaiteur [1].

Voilà pour les fondations testamentaires. Les veut-on faire de son vivant? La chose est plus rare, mais non sans exemple. Un particulier bienfaisant a érigé un hôpital, un orphelinat, une école; il désire le voir durer après sa mort; que faire? Il sait que l'établissement appartiendra après lui à ses héritiers qui ne continueront pas son œuvre; que s'il le lègue à quelque compagnon de ses travaux pour les continuer après lui, les héritiers iront en justice disant qu'il y a personne interposée, legs fait à une personne morale inexistante et qu'ils ont chance de triompher, la jurisprudence étant fort en ce sens. Il n'a qu'un moyen : tenter de faire déclarer son établissement « d'utilité publique ». Cette déclaration est difficile à obtenir, étant tout à la discrétion du gouvernement qui peut l'accorder ou la refuser à son gré; qui, après l'avoir accordée, peut retirer l'autorisation à sa fantaisie et qui, en fait, ne la concède guère qu'aux œuvres fondées par une association et non par un seul particulier, si bien que ces reconnaissances servent moins à ériger des fondations au sens exact du mot qu'à permettre à quelques sociétés de recevoir des dons et des legs (moyennant une autorisation spéciale pour chaque libéralité). Quelle est du reste la situation d'un établissement reconnu d'utilité publique? « Après les avoir faites, dit, en parlant de ces sortes de personnes morales, M. Bequet, conseiller d'État [1], la loi (exactement le pouvoir exécutif) peut les défaire ou les modifier à son gré. Il peut les supprimer... il peut changer les conditions de leur possession ou même *rendre* à l'État les biens possédés pour en disposer au mieux des besoins de l'État ou de la commune. » C'est assez dire qu'on les regarde non comme des fondations ayant leur autonomie, mais comme des sortes d'annexes des services publics, ayant moins encore dans leur mode de gestion que dans la liberté qui leur est laissée de choisir leurs directeurs une sorte de semi-liberté.

Pour ce qui concerne le culte, notre législation permet seulement les libéralités aux cultes reconnus par l'État, qui du reste ne peuvent accepter qu'avec sa permission et faire emploi que sous son contrôle.

La liberté d'ériger des fondations n'existe donc pas en France.

Pourquoi donc est-il interdit de disposer de sa fortune pour établir à perpétuité une œuvre utile, alors qu'il est permis ou de la dissiper ou de la léguer à toute personne vivante, même lorsqu'elle est sans besoin et que notoirement elle en fera mauvais usage?

1. Il n'est pas indifférent de faire remarquer que ces [illegible] terre, sont en contradiction avec ce qu'écrivait Stuart Mill dans ses *Principes d'économie politique*, l. II, ch. [illegible] privées trouvait dans les lois et dans les mœurs, il ajoute : « En Angleterre, quiconque laisse au delà de quelques legs [illegible] piques, lorsqu'il lui reste quelques parents vivants, court [illegible]

Nos anciennes cours de justice s'étaient, dans les derniers siècles de la monarchie, attribué le droit de réduire arbitrairement les libéralités faites aux établissements de mainmorte par des défunts laissant de la famille. Mais elles n'agirent jamais avec l'excès que Stuart Mill reproche aux juges de son pays.

1. [illegible] Mais ce qu'il en dit est vrai des autres. La législation est la [illegible]

Est-ce respecter le droit de propriété et entendre l'utilité publique? Vaut-il mieux que le culte, l'instruction, l'assistance soient assurés par des libéralités privées ou bien aux frais des contribuables et en faisant des fonctionnaires de ceux qui y occupent un emploi? Aujourd'hui même, l'État qui s'est emparé de ces services ne peut arriver à les remplir. Il ne peut donner l'instruction aux enfants des campagnes qu'en imposant aux parents des charges excessives et, dans ces mêmes campagnes, l'assistance souvent n'existe pas. On ne trouve ni hôpitaux, ni dispensaires, ni même parfois d'aumônes en certains endroits de notre pays qui en étaient pourvus au moyen âge, c'est-à-dire en un temps où la prospérité matérielle était bien moindre qu'aujourd'hui. Les communes déjà obérées déclarent n'en pouvoir établir et le gouvernement central a assez de charges d'ailleurs. Seuls les particuliers en pourraient ériger; pourquoi les empêche-t-on de le faire?

Dans les villes, et même à Paris, les ressources de l'assistance publique sont au-dessous des besoins et elle agit de manière à ôter aux particuliers le désir de lui confier leurs aumônes. On aurait des fondations privées si la législation y était moins hostile.

Et qu'on ne dise pas : une œuvre vraiment utile trouvera toujours à se soutenir avec des cotisations journalières; si ces cotisations font défaut, c'est que l'œuvre a cessé d'être bonne. Ce serait supposer chez l'ordinaire des hommes un jugement et une générosité qui ne sont que chez quelques-uns. Pourquoi empêcher ceux-là de disposer de leurs biens en vue d'assurer à perpétuité un service nécessaire? Les cotisations, les aumônes sont incertaines et variables; parfois elles manquent tout à fait et surtout dans les moments où elles seraient le plus nécessaires, je veux dire dans les moments de crise. Les fondations donnent un revenu stable et fixe; elles assurent la durée de l'œuvre que l'on entreprend, elles permettent d'ériger avec confiance, de regarder l'avenir.

A la vérité, cette liberté reconnue aux particuliers de fonder à perpétuité a soulevé bien des objections; mais ces objections sont faciles à résoudre parce qu'alors même qu'elles semblent justes, et elles ne le sont pas toujours, elles portent moins sur le principe que sur des inconvénients d'application qui dans une large mesure peuvent être corrigés.

Ainsi, on représente souvent le capital des fondations comme pris sur le patrimoine de la famille; on dépouille la famille en croyant faire une bonne œuvre. C'est oublier que notre législation reconnaît des héritiers à réserve auxquels une portion des biens est forcément acquise. Toute libéralité par testament qui dépasse cette réserve est nulle de droit; faite entre vifs, elle pourra même plus tard être réduite; il ne s'agit point de toucher à cette disposition. Mais les biens dont la loi laisse l'entière disposition au propriétaire, ou parce qu'il n'a pas de famille, ou parce que les parents ne sont pas assez proches pour avoir droit à une réserve, il doit être licite de les employer dans une vue désintéressée et utile. Il est notable qu'en Angleterre, où la permission d'ériger des fondations est ancienne et concorde avec une entière liberté de disposer puisque la réserve y est inconnue, les mêmes plaintes ne se font pas entendre, par où l'on peut voir leur peu de fondement.

Faut-il craindre aussi l'excessive extension de ces biens qui mettrait une portion du patrimoine national en mainmorte? Ni en Angleterre, ni aux États-Unis où ces biens existent, ils ne forment une appréciable quantité en comparaison de celle qui appartient aux particuliers. Le nombre de ceux qui existaient en France avant 1789 a été fort exagéré et n'était nullement hors de proportion avec les services qu'ils procuraient[1]. Il n'est pas vraisemblable qu'à notre époque où le goût du bien-être et le sentiment personnel ont remplacé chez la majeure partie des hommes la foi religieuse, qui avait inspiré les fondations d'autrefois, la trop grande générosité soit à craindre. L'excès contraire serait plutôt à redouter, et, au lieu de mettre des entraves aux libéralités possibles de leurs contemporains, des législateurs prévoyants devraient considérer que la générosité a plus besoin d'être provoquée que contenue. D'autant que la valeur de l'argent diminuant toujours avec le temps, il n'y a pas de fondation qui ne voie peu à peu ses ressources s'amoindrir, si bien qu'elle ne peut, après quelque délai, si elle ne reçoit de nouvelles libéralités, remplir entièrement son objet primitif. Si, malgré cela, les législations ont encore quelque crainte, il leur est loisible de fixer un maximum à la fortune de chaque fondation, à condition, bien entendu, que cette fixation ne soit pas telle qu'elle doive indirectement empêcher l'œuvre de remplir son objet.

Faut-il répondre aussi à cette vieille objection que les biens de mainmorte (c'est-à-dire ceux appartenant aux fondations) sont

1. Le patrimoine de l'Université de Paris, la première et la plus célèbre de toutes, car elle était déjà fameuse au [illegible] siècle, [illegible] jamais passé celui d'un particulier de condition médiocre.

mal administrés et rendent moins que ceux qui restent aux mains des personnes vivantes? Ceux qui la font doivent reconnaître d'abord qu'elle ne peut s'appliquer aux valeurs mobilières si nombreuses aujourd'hui. Peu importe que le détenteur d'un titre de rentes sur l'État, d'une obligation de chemin de fer ou d'autre valeur de ce genre, soit une personne vivante ou une personne fictive; ce détenteur ne fait que toucher des dividendes sans avoir que bien rarement (s'il s'agit d'actions seulement) une influence sur la conduite de l'affaire procurant le revenu. Quant aux immeubles, quelle est la personne morale : fabrique d'église, hôpital, collège, qui s'avisera jamais de les faire valoir?

Elle les louera et le locataire obtiendra plus facilement, s'il le souhaite, un long bail d'une personne morale que d'une personne naturelle; à quoi il faut ajouter qu'une personne morale assurée de sa perpétuité par une législation équitable sera plus en état et en disposition d'améliorer un immeuble rural que de pauvres et routiniers cultivateurs. On peut citer comme exemple les vignobles de l'hospice de Beaune provenant d'une très ancienne fondation et qui, aujourd'hui même, donnent des produits recherchés comme supérieurs à ceux des vignobles voisins.

Que si l'on ajoute : les biens des fondations sont ôtés du commerce, c'est-à-dire sont soustraits aux mutations qui arrivent forcément avec les personnes naturelles, au moins par leur mort, on n'a rien opposé de sérieux, à moins que l'on ne prouve que ces mutations sont avantageuses pour la bonne gestion des biens. Or elles sont, assurément, indifférentes pour les valeurs mobilières et ne sont bonnes pour les immeubles que s'ils sortent des mains d'un propriétaire inintelligent et dénué de ressources pour passer aux mains d'un autre qui sera sur tout l'opposé. Et il n'est nullement prouvé que les immeubles possédés par les personnes morales soient délaissés et mal tenus. D'ailleurs, ces personnes morales tendront de plus en plus à avoir surtout une fortune mobilière et a ne garder d'immeubles que ceux nécessaires à remplir la fin qui les a fait instituer.

La seule plainte sur le défaut des mutations pourrait venir du fisc, s'il n'avait pris soin d'établir un impôt spécial sur les biens de mainmorte pour remplacer les droits de mutation manquants. Encore faut-il faire remarquer que cet impôt, pour être équitable, ne devrait pas atteindre les fondations ayant un but charitable, car on prend alors sur le revenu des pauvres et on diminue les secours dont ils peuvent être aidés. Quelques pays étrangers ont déchargé les maisons hospitalières même des taxes ordinaires; c'était la règle dans l'ancien régime. Il est peu glorieux pour notre législation fiscale que les établissements de bienfaisance privée, non seulement supportent les impôts habituels, mais encore en payent d'autres qui ont été mis exprès sur les œuvres charitables [1].

Une objection plus sérieuse est celle-ci : le fondateur est animé des intentions les meilleures; mais ceux qui administrent son œuvre après lui, qu'il les ait choisis ou bien qu'ils se soient ensuite recrutés eux-mêmes, n'ont pas le même zèle, n'est-il pas à craindre qu'ils se ralentissent ou même qu'ils soient infidèles à leur mandat et s'appliquent les revenus de la fondation? Ne peut-il pas arriver encore que la fondation, utile d'abord, devienne ensuite sans objet? Oui, l'un et l'autre de ces inconvénients peuvent se produire, mais ils peuvent aussi être corrigés. Le droit de contrôler la manière dont la fondation est administrée appartient toujours aux ayants droit du bienfaiteur; à leur défaut, ou s'il s'agit d'une œuvre ayant un caractère d'utilité générale, ce droit appartiendra aux pouvoirs publics, et les uns ou les autres pourront toujours agir devant les tribunaux pour obtenir le changement ou même la condamnation d'administrateurs négligents ou indignes. Ils pourront aussi faire ordonner, par la même voie, telle modification à la destination primitive qui sera jugée nécessaire pour mettre à exécution la volonté du fondateur. Cette inspection des fondations et les changements apportés au besoin dans l'emploi des biens qui y sont affectés se rencontrent dans toutes les législations où existe le droit de fonder et sont le soutien nécessaire de ce droit. A la vérité, il faut prendre garde que l'un et l'autre soient au détriment de la fondation, alors qu'ils doivent avoir pour but de la maintenir et de procurer la meilleure exécution de

1. La taxe [illegible] lucratif et en particulier les communautés religieuses [illegible] nom des communautés religieuses chargées de les desservir, c'est sur ces fondations charitables, hospices ou autres que retombera l'impôt, ainsi qu'il a été d'ailleurs reconnu dans la discussion qui préceda le vote de la loi de 1884.

Le produit de la taxe des biens de mainmorte est porté [illegible]

la volonté du fondateur. C'est pourquoi, tout en concédant au gouvernement, c'est-à-dire au pouvoir exécutif, le droit d'inspection que seul il peut exercer avec efficace (les héritiers du bienfaiteur n'offrant pas toujours une suffisante garantie), il faut remettre aux tribunaux seuls le droit de correction, ce qui doit s'entendre du droit de remplacer ou de punir même les administrateurs, comme aussi de changer le mode d'exécution de la fondation.

Un tel pouvoir est conféré aux tribunaux et non aux fonctionnaires administratifs, parce que les membres des cours de justice ne relèvent ni du suffrage populaire ni de la politique et que, par suite, on peut attendre d'eux une décision indépendante. Il faut qu'en temps de démocratie un pouvoir fort et ne relevant que de lui-même, offre aux particuliers, à leur personne et à leurs œuvres, une sauvegarde contre les empiétements d'une majorité disposée à l'oppression. Or, cette sauvegarde ne peut venir que d'une magistrature indépendante.

En demandant qu'il soit loisible aux citoyens d'ériger des fondations à charge par eux seulement de se conformer aux conditions que marquera la loi pour de tels établissements; en demandant que ces fondations puissent recueillir des libéralités tant qu'elles n'excèdent pas une limite marquée par la loi et qu'elles puissent s'administrer elles-mêmes sous le contrôle et les garanties qu'on vient de dire, on ne fait que demander pour la France un régime légal semblable à celui qui existe chez plusieurs peuples étrangers les plus semblables à nous par leur régime politique.

3. Les fondations à l'étranger.

Angleterre. — Toute fondation doit, d'après une règle fort ancienne, être autorisée par le roi. Mais il ne faut pas comparer cette autorisation facilement accordée avec notre « reconnaissance d'utilité publique » rarement obtenue et qui ne peut être concédée, ceci est notable, qu'à un établissement déjà existant.

En Angleterre, au contraire, il est licite de laisser une partie de son patrimoine, tout même si l'on veut, pour fonder telle ou telle œuvre par le moyen de telles personnes à qui on en commet le soin. Ces *trustees* réclament l'autorisation royale, la Charte, qui est si libéralement donnée qu'on l'accorde à des œuvres ayant pour but de distribuer à certains jours aux habitants d'une rue pauvre un verre de bière et une pipe de tabac, et ils érigent la fondation. Elle peut recevoir librement des dons et des legs dans la limite du *maximum* fixé dans la « Charte d'incorporation » ou autorisation royale, avec cette restriction toutefois que les legs d'immeubles doivent être faits par disposition de dernière volonté écrite douze mois, au moins, avant la mort du testateur.

L'administration est aux mains des *trustees* désignés par le fondateur et renouvelés suivant les règles qu'il lui a plu de marquer. Le roi est, depuis le XVIe siècle, « visiteur » de toutes les fondations et il exerce ce droit par des fonctionnaires qui portent le nom de « Commissaires de charité » pour les fondations charitables, les plus nombreuses de beaucoup.

Les fondations ecclésiastiques faites au profit de l'Église établie sont comme autrefois « visitées » par les évêques. La couronne s'abstient de visiter les fondations faites au profit d'églises dissidentes.

Les *trustees* ou administrateurs de fondations doivent envoyer aux commissaires de charité un compte annuel et obtenir leur autorisation pour quelques actes graves, comme l'aliénation des biens, leur dation en hypothèque et aussi pour les baux dépassant vingt et un ans. Au surplus, le contrôle des commissaires n'a rien de vexant ni d'oppressif; ces agents s'inquiètent, en exerçant leur pouvoir avec mesure, de bien faire exécuter la volonté du bienfaiteur. S'ils constataient quelque fraude ou irrégularité, soit par eux-mêmes, soit par la dénonciation des intéressés, ils saisiraient les tribunaux qui peuvent prononcer condamnation contre les *trustees*.

Une loi de 1889 a marqué quelles étaient les valeurs mobilières pouvant servir comme placement aux capitaux des fondations.

Il peut arriver que la fondation ne remplisse plus sa destination première; c'est ce qu'a prévu une loi de 1883 spéciale à la Cité de Londres, mais qui est rapportée ici comme un exemple de la manière dont les choses se passent. Elle a ordonné que des commissaires nommés par la couronne feraient une recherche exacte de l'état et de l'emploi du patrimoine des fondations charitables et proposeraient la suppression des œuvres inutiles et la destination qu'il conviendrait de donner à leurs biens. Ces rapports devaient être rendus publics et un délai était imparti aux intéressés pour réclamer devant le conseil privé, siégeant avec les formes de la Haute-Cour, qui les entendrait contradictoirement avec les commissaires de la reine. Ce délai passé, la reine prononçait d'une manière définitive, sauf si les intéressés avaient demandé que le débat fût porté devant le par-

lement; il était alors fait droit à leur requête[1].

S'il y avait lieu, en temps ordinaire, de changer la destination du revenu d'une fondation de bienfaisance, parce que, par exemple, la destination primitive aurait cessé d'exister, elle aurait lieu par ordre de la couronne, sur proposition des commissaires de charité.

C'est grâce à une législation et à des pratiques aussi commodes que les grandes universités anglaises se soutiennent avec le revenu des fondations privées qui les dispensent de rien demander à l'État. Bien plus, les étudiants pauvres trouvent dans les collèges construits autour de ces universités un moyen de faire leurs études gratuitement et sans qu'il en coûte rien au public. Des fondations particulières les ont érigées. La seule université d'Orford a dix-neuf de ces collèges qui, au début, avaient peine à se suffire et sont à l'aise aujourd'hui, grâce aux donations successives,

Les grands établissements d'instruction secondaire, Harow et Eton, ne coûtent non plus rien à l'État, ni aux comtés, ni aux villes; de nombreux bienfaiteurs y ont pourvu et les revenus de leurs libéralités assurent à ces établissements les moyens de vivre largement. On doit encore aux fondations privées des établissements d'instruction de moindre degré. « Ils abondent dans les villes, écrivait M. Le Play, et ne manquent pas dans les campagnes. »

Nombre d'œuvres bienfaisantes, depuis des hospices jusqu'à de simples distributions d'aumônes, se soutiennent aussi par des fondations: on a vu qu'elles permettaient en bien des cas d'exécuter des travaux d'utilité publique.

Ce sont, enfin, des fondations qui permettent aux Églises dissidentes de se soutenir, puisqu'il n'y a point en Angleterre de budget des cultes.

Canada. — Etats-Unis. — Dans ces pays où domine la législation anglaise, soit parce qu'elle y a été introduite comme au Canada, soit parce qu'elle y a toujours existé, comme dans les Etats de l'Union américaine, les règles sur les fondations sont fort semblables à celles que l'on vient de voir. Il faut noter seulement, et je prie qu'on le remarque, une tendance qui se trouve dans la plupart de ces divers pays (on sait que chaque province canadienne et chacun des Etats-Unis d'Amérique a sa législation à part). On y tend à remplacer la Charte d'incorporation, c'est-à-dire la permission du souverain, par une simple déclaration préalable. La loi marque les conditions que doit remplir une fondation pour être légale et il suffit de s'y conformer. Quelques législations fixent un *maximum* au patrimoine de l'être moral; d'autres se bornent à limiter la quantité d'immeubles qu'il lui est permis de posséder.

On trouve aussi une disposition sensible à restreindre le droit d'inspection ou de « visite » reconnu au souverain, pour le remplacer par l'intervention plus fréquente des tribunaux, qui sont saisis ou par les ayants droit du fondateur, ou par le pouvoir exécutif s'il a lieu de croire la fondation mal gérée ou détournée de son objet, ou enfin par « l'action populaire », sorte d'action qui n'a point son analogue en France et qui permet à tout citoyen de saisir les tribunaux, parce que chacun est réputé intéressé au bon fonctionnement des établissements qui ont une utilité publique.

Autriche. — La situation légale des fondations y est fort semblable à celle des pays anglo-saxons, parce que cette situation est celle qui existait d'ancienneté dans tous les pays de l'Europe et elle a persisté dans ceux qui n'ont point subi de brusques et entiers changements dans leurs lois.

En Autriche, toute fondation, qu'elle vienne de la générosité d'un vivant ou d'un testament, ne peut être établie qu'avec l'autorisation du souverain. Mais, une fois permise, elle s'administre librement et est apte à recevoir des dons et des legs sans limitation. La surveillance qu'exerce sur elle l'autorité publique ne tend qu'à assurer le respect de la volonté du fondateur et l'exécution des règles par lui posées. Si aucune règle n'a été faite, c'est la commune du lieu qui doit y pourvoir.

Comme, de plus, le Code civil (de 1811) reconnait à toute association la qualité de personne morale, avec le droit de posséder des valeurs mobilières ou immobilières sans restriction, celles de ces associations qui n'ont pas un but lucratif peuvent avoir un patrimoine ayant l'utilité et presque la perpétuité des fondations ordinaires, ce qu'il n'est pas inutile de faire remarquer.

Les biens d'une fondation devenue sans objet reçoivent la destination prévue par les statuts constitutifs ou, à défaut, indiquée par l'autorité publique. L'autorité judiciaire, si elle annulait quelque fondation, marquerait l'emploi qui doit être fait de son capital.

En *Norvège*, la législation est analogue. Nulle fondation ne s'établit qu'avec l'autorisation du souverain; elle se gouverne suivant les règles marquées par le fondateur et

1. En France, au commencement du XVII[e] siècle, Henri IV et Louis XIII avaient institué des chambres de [illegible] composées de magistrats et de l'aumônier du roi, qui devaient remplir un semblable office.

acceptées par le souverain et peut recevoir des dons et des legs. Comme précédemment, on trouve un droit de surveillance reconnu à l'autorité publique pour assurer la volonté du bienfaiteur ; le droit d'apporter un changement quelconque à l'ordre de la fondation étant réservé au tribunal.

La *Suisse* a autant de législations que de cantons, mais constamment on trouve cette règle que le pouvoir (soit exécutif, soit législatif) a seul qualité pour permettre d'établir des fondations et en même temps qu'il les permet facilement, comme dans tous les pays précédents, tenant pour avantageux l'établissement de ces institutions qui ont une fin d'utilité publique ou de bienfaisance.

Les lois cantonales marquent ordinairement un *maximum* au-dessus duquel les libéralités faites aux fondations ne peuvent être acceptées sans une autorisation spéciale du pouvoir public; quelquefois même cette autorisation est exigée pour toute donation entre vifs ou testamentaire comprenant des immeubles.

Quant au droit de surveillance des fondations, il appartient dans quelques cantons au pouvoir exécutif qui, toutefois, ne peut agir par lui-même ; il peut seulement saisir les tribunaux et n'exerce encore son contrôle que dans des conditions très restreintes. En d'autres cantons, les tribunaux seuls interviennent s'ils sont saisis par les intéressés.

L'emploi à faire du capital d'une fondation qui cesse d'exister est marqué dans les statuts constitutifs. A défaut, il est réglé par la coutume ou par les tribunaux.

En *Prusse* et en *Bavière*, les fondations ayant un but charitable ou religieux ont besoin pour s'établir d'une autorisation de l'État. Elles sont placées alors sous la stricte surveillance de l'administration qui contrôle leur budget et l'emploi de leurs fonds et doit autoriser tout emprunt, aliénation, construction, etc. Le patrimoine de certaines fondations ne peut excéder un *maximum* fixé. Toute acceptation de dons ou de legs doit être également autorisée, au moins à partir d'un certain chiffre (en Prusse 3 marks).

En cas de dissolution, tout capital venant des libéralités faites à la fondation est affecté à une destination analogue.

Peuvent réclamer en justice contre la distination donnée à la fondation, les ayants cause du fondateur, ceux qu'il a constitués pour veiller à l'exécution de sa volonté, enfin la commune ou le Cercle (arrondissement) à qui la fondation profite. Dans le pays de *Bade*, les concessions par l'État et les dissolutions de personnes civiles sont publiées au *Moniteur officiel*. On rencontre les mêmes règles qu'en Prusse pour la formation et la conduite de ces personnes morales, comme aussi pour leur capacité de recevoir ou d'aliéner. Elles doivent envoyer à l'administration un état de situation annuelle.

En *Belgique*, où notre législation administrative a duré aussi bien que nos lois civiles, la situation est la même que dans notre pays.

L'*Italie* a conservé beaucoup d'anciennes fondations. Une enquête récente en portait le nombre à près de 22,000 non compris les monts-de-piété (qui sont des œuvres privées) et les institutions de prêts de céréales aux paysans ou *Monti Frumentari*. Ces fondations ou *œuvres pies* ont d'assez diverses destinations, puisque l'enquête ne distingue pas moins de 33 catégories, mais qui toutes se ramènent à ceci : procurer la célébration du culte, l'éducation des enfants du peuple et surtout exercer la charité sous toutes ses formes. La même œuvre se propose souvent deux de ces objets ou même tous les trois.

L'avoir de ces œuvres se monterait, d'après l'enquête, en capital, à un milliard et demi, dont près de moitié en immeubles donnant net moins de cinquante millions de francs.

La législation qui date de 1862, c'est-à-dire de l'établissement du royaume d'Italie, porte que nulle fondation ne peut être établie que par décret royal, et si elle remplit ces trois conditions : 1° avoir une destination bienfaisante, c'est-à-dire être instituée pour l'utilité des classes pauvres ; 2° être administrée ou par un conseil ou par un directeur unique (la moitié au moins des fondations sont, de par la volonté des fondateurs, administrées par les membres du clergé ou par les fabriques d'église) ; 3° avoir un patrimoine fixe et durable ; disposition importante et digne d'être notée. La fondation, au surplus, peut être instituée par le bienfaiteur ou de son vivant, ou par acte de dernière volonté.

L'*œuvre pie* a jusqu'ici été administrée suivant les règles posées par le fondateur ; à défaut, suivant celles qui résultent de la coutume locale. L'autorité supérieure prendrait au besoin des mesures pour procurer l'exécution de la volonté du bienfaiteur. Elle a d'ailleurs marqué quelques règles auxquelles doivent se soumettre les administrateurs de ces œuvres et qui sont assez analogues à celles existant en Angleterre. Comme moyen de contrôle, le préfet peut faire vérifier la caisse de l'œuvre. Les autorités municipales et provinciales exercent, de leur côté, une certaine tutelle, ou plutôt les administrateurs de l'œuvre sont obligés pour certains actes de requérir leur approbation. De même, toute fondation qui ne répond plus à son but peut être transformée dans le sens de la volonté

du fondateur par ces mêmes autorités communales ou provinciales; le recours au conseil d'État étant, dans tous ces cas, réservé aux intéressés.

Cette législation a été changée par une loi déjà votée par la Chambre des députés et actuellement soumise au Sénat. La loi nouvelle supprime absolument huit catégories de fondations, celles surtout qui ont le culte pour objet et porte que, malgré toutes clauses contraires de réversibilité ou autres insérées dans les statuts constitutifs, les biens de celles qu'on laisse subsister seront administrés par les « congrégations de charité », commissions officielles existant ou devant exister dans toutes les communes et formées de membres nommés par les conseils municipaux, analogues par suite aux commissions qui administrent nos bureaux de bienfaisance. Ainsi, les fondations cessent d'exister comme œuvres indépendantes pour devenir une partie de l'assistance publique. C'est aussi à ces institutions officielles que la loi attribue les biens de toute fondation qui a cessé de remplir son but primitif.

Espagne. Des fondations peuvent être érigées par acte entre vifs ou testamentaires, avec l'autorisation du souverain. Elles sont aptes à recevoir des dons et des legs et s'administrent librement, mais sous le contrôle du gouvernement dont le pouvoir d'intervention va jusqu'à suspendre ou remplacer les administrateurs, mais toujours pour assurer son plein effet à la volonté du bienfaiteur. Ce pouvoir est exercé par le préfet, avec recours possible au ministre de l'intérieur.

On ne peut s'attendre à trouver en *Turquie* une législation régulière, mais les fondations y sont nombreuses et vues avec faveur comme remplissant un but d'utilité publique et ayant surtout une fin charitable. Les biens *vacoufs* provenant de ces fondations parfois fort anciennes y procurent le moyen de soulager les malheureux, de donner l'instruction aux pauvres et de remplir même nombre de services publics (par exemple, de fournir de l'eau aux habitants d'une localité, qui en manqueraient sans cela). Ces biens sont souvent mal administrés ou même les revenus en sont détournés par leurs administrateurs. C'est un abus que le gouvernement ottoman devrait faire cesser en exerçant un contrôle nécessaire, mais qui ne doit pas faire conclure à la suppression de ces fondations. « La confiscation des vacoufs, disait M. Emile de Laveleye, après un voyage en Orient, serait un crime de lèse-humanité et une faute économique ; ils sont un élément de civilisation indispensable ; tout ce qui est d'utilité publique leur est dû. »

Il est fréquent aussi de voir les groupes nationaux, grecs, arméniens, etc., existant en Turquie, faire des fondations pour soutenir ou des églises, ou des écoles, ou des hôpitaux. Ces fondations subsistent sans chartes ni législation régulières, ayant un patrimoine qu'augmentent sans cesse des dons et des legs perçus sans obstacles : situation étrange à nos yeux, mais conforme aux traditions et aux mœurs du pays,

HUBERT-VALLEROUX.

Bibliographie.

La *Bibliographie* est nulle en France sur cette question des fondations. On ne la trouve touchée, et encore est-ce presque uniquement au point de vue légal, qu'incidemment parmi des ouvrages traitant d'autre chose. Ce que l'on peut avoir de plus complet se rencontre dans les livres de M. Van den Heuvel cités dans la Bibliographie du mot ASSOCIATION. Le lecteur peut, à titre de curiosité historique, consulter l'article FONDATION de l'*Encyclopédie*, Turgot qui l'a écrit est très frappé des inconvénients de l'institution, bien plus apparents alors qu'aujourd'hui. Cette vue, jointe à l'hostilité de l'école philosophique contre ces établissements inspirés d'ordinaire par le sentiment religieux, lui cachant les avantages et l'utilité des fondations, il demande que l'on supprime celles qui existent, avec défense d'en plus faire à l'avenir.

En ce qui concerne les biens *vacoufs*, dont il est parlé plus haut, on trouvera des renseignements fort intéressants sur la situation que leur a faite la France en Algérie et en Tunisie dans l'ouvrage intitulé *Législation de la Tunisie* (notamment dans l'introduction), par M. Bompard, ancien secrétaire général du gouvernement de Tunisie, in-4°. Paris, Leroux, 1888.

FONFRÈDE (Henri), né à Bordeaux le 21 février 1788, mort en 1840. Fils du célèbre girondin, neveu de Ducos, autre girondin, un moment commerçant, il fut de bonne heure acquis, comme on disait alors, aux idées libérales et à l'économie politique. En 1820, il fonda *la Tribune*, combattit énergiquement les emprunts et les conventions et réclama l'extinction de la dette. Élu député de Bordeaux en 1830, mais non validé, il consacra les dix dernières années de son existence à des études économiques et politiques.

Il a laissé un travail fort estimé : *Du Système prohibitif*, publié seulement en 1846, et diverses brochures politiques. Ses *Œuvres* ont été mises en ordre et publiées, de 1844 à 1846, par Ch.-Al. Campan, en 10 vol. in-8°.

E. R.

FONTEYRAUD (Alcide), né à l'île Maurice le 15 octobre 1822, mort à Paris le 12 août 1849. A quinze ans il suivit les cours de l'École de commerce où, ses études terminées, il resta comme professeur d'histoire, de géographie, de littérature, puis d'économie politique; il était, en effet, aussi érudit que brillant parleur, aussi enthousiaste de Victor Hugo qu'ad-

mirateur et partisan de Smith et de J.-B. Say. En 1845, après une longue visite chez Cobden, il entrait à vingt-deux ans à la Société d'économie politique, fondait en 1848, avec Joseph Garnier et M. de Molinari, *Jacques Bonhomme*, qui n'eut que quatre numéros, dont un ne put paraître pendant les journées de Juin. L'année suivante, en août, il succombait au choléra qui sévit si rudement à Paris.

Il n'a laissé, mort à vingt-six ans, que les *Principes d'économie politique* (formant la 56e livraison des « Cent Traités », 1849), des articles fort remarqués dans la *Revue britannique* et le *Journal des Économistes*, une *Notice sur Ricardo* dans la *Collection des principaux Économistes*, une traduction des *Principes* de Malthus. Joseph Garnier a réuni et mis en ordre tous ces écrits sous le titre de : *Mélanges d'économie politique*, avec une notice sur l'auteur, in-8°, 1853.

E. R.

FORBONNAIS (François Véron-Duverger, de) est surtout connu par ses *Recherches et considérations sur les finances de France depuis l'an* 1595 *jusqu'à l'an* 1721, remarquable ouvrage, qui renferme une grande quantité de documents authentiques recueillis avec sagacité et une foule d'éclaircissements utiles pour notre histoire financière. Forbonnais a de plus été mêlé aux affaires sous plusieurs ministres et a contribué par ses écrits à la fondation de l'économie politique; ses opinions en cette matière étaient loin d'être orthodoxes; il avait accepté presque complètement le système mercantile, au moment où les *Physiocrates* (V. ce mot) commençaient à battre ce système en brèche ; mais, en le défendant contre Quesnay dont il fut l'un des principaux adversaires, il opposa à la partie vicieuse du système physiocratique des objections qui facilitèrent le progrès de la science.

C'est dans la pratique du commerce qu'il commença à apprendre l'économie politique. Né au Mans le 3 octobre 1722, il appartenait à une très honorable famille d'industriels qui, depuis plusieurs générations, fabriquaient, pour l'exportation dans le midi de l'Europe, une étoffe appelée de leur nom *vérone*. Dès que ses études classiques furent terminées, il voyagea en Espagne et en Italie pour les affaires de son père, puis alla s'installer à Nantes chez son oncle, armateur de cette ville, où il resta cinq ans (1743-1748). Il se mit alors à écrire, fit des poésies, dont quelques-unes ont été imprimées, et fit paraître un commentaire de l'*Esprit des Lois* presque au lendemain de l'apparition de ce célèbre ouvrage. Une spéculation l'ayant amené à Paris en 1752, il fut mis en rapport avec des membres du gouvernement de Louis XV et s'avisa de donner des conseils qui furent très mal accueillis ; le ministre dont il se permettait de critiquer les actes lui déclara que, malgré son esprit, ses connaissances, sa moralité, on ne ferait jamais rien pour lui. Forbonnais répondit à cette singulière déclaration avec d'autant plus de fierté qu'il ne s'était pas présenté en solliciteur; il résolut de travailler désormais pour le public.

Deux questions l'attiraient: le commerce et les finances. A l'égard du commerce, il sentait que de l'observation des faits on devait pouvoir tirer une théorie générale qui affranchirait la législation de l'empirisme auquel elle était soumise; il étudia ce qui avait été écrit à l'étranger et traduisit deux ouvrages : un traité de l'Espagnol Ustarritz, datant de 1724, et une série de pamphlets publiés en Angleterre vers 1713 par des membres du parti whig sous le titre de *British merchant*. Les deux traductions furent imprimées en 1752; la première est dédiée à Machault; la seconde est précédée d'un discours préliminaire assez intéressant sur l'état du commerce de la Grande-Bretagne; elle porte le titre du *Négotiant anglois*. Chargé alors de faire pour l'*Encyclopédie* les articles *Change*, *Commerce*, etc., Forbonnais exposa dans ce recueil ce qui lui paraissait être la théorie générale du commerce. En réalité, il ne fit guère que résumer les idées contenues dans les deux ouvrages qu'il avait traduits, et ces idées ne sont que le développement de sophismes protectionnistes dérivés de la doctrine de la balance du commerce. Les peuples ne s'enrichissent que de ce que les autres perdent ; l'industrie nationale doit être protégée contre la concurrence étrangère ; en achetant des produits manufacturés au dehors, on fait perdre à l'État : 1° la valeur de l'acquisition ; 2° celle des salaires qu'auraient gagnés les ouvriers nationaux employés à faire des objets similaires ; 3° celle des matières premières qui auraient été tirées des terres nationales ; 4° le bénéfice que la circulation de toutes ces valeurs aurait procuré aux divers citoyens ; 5° les ressources que le prince aurait pu tirer de l'accroissement de bien-être qui en serait résulté. Telle est la thèse que soutient Forbonnais.

Ses articles furent réunis en volume dans les *Éléments du commerce* (1754), qui eurent un succès peu ordinaire, car deux éditions furent enlevées en moins d'un mois et l'ouvrage fut traduit en anglais, en allemand et en italien.

L'année de la publication de ce livre est celle qui vit paraître les articles de Quesnay dans l'*Encyclopédie* et les traductions que Gournay tira lui-même ou fit tirer de

l'anglais pour propager la doctrine de la liberté du travail. Une lutte s'engagea presque aussitôt entre Forbonnais et la nouvelle école; elle commença à propos de l'industrie des toiles peintes, que le gouvernement voulait rendre libre à l'intérieur et qui devint si prospère entre les mains d'Oberkampf, quand une partie des entraves au milieu desquelles elle se débattait furent détruits. Forbonnais défendit la réglementation : Gournay, Abeille et Morellet montrèrent les avantages de la liberté. La lutte reprit un peu plus tard à propos du commerce maritime, de la grande et de la petite culture, de la classe stérile, avec Letrosne, du Pont de Nemours et Quesnay; elle se prolongea pendant de longues années avec un caractère d'aigreur qui tenait peut-être au rôle rempli par l'auteur des *Eléments du commerce* auprès de quelques ministres.

Les finances étaient, avons-nous dit, l'un des objets de ses préoccupations; en 1753, il avait publié des *Considérations sur les finances d'Espagne* qui avaient été très remarquées; ses *Recherches et considérations sur les finances de France*, parues en 1758, avaient mis le sceau à sa réputation : Choiseul, en arrivant au pouvoir, lui avait demandé des conseils et Silhouette, devenu contrôleur général, lui avait offert une place de premier commis aux finances, sans le connaître personnellement. Forbonnais avait refusé; mais, sur l'ordre du roi, il avait prêté son concours au ministre avec le titre modeste de garde du dépôt du contrôle général. Lui-même a fait connaître dans une *Lettre d'un banquier à son correspondant de province*, datée du 30 avril 1759, les opérations qu'il fit exécuter sous le ministère de Silhouette ou qu'il proposa alors. C'était, en premier lieu, la revision des pensions payées par le Trésor, la suspension pendant la guerre et deux ans plus tard de toutes les exemptions de tailles dont jouissaient les personnes nées taillables, la suppression des croupes sur les fermes; en second lieu, des économies dans la maison royale; enfin, l'émission d'un emprunt qui devait être gagé sur le produit des fermes et alimenté par les fermiers dont le bail allait être renouvelé. En demandant ainsi des ressources aux privilégiés et aux financiers, Forbonnais se fit de nombreux ennemis; des dissentiments assez graves s'élevèrent d'ailleurs entre Silhouette et lui pour qu'il jugeât prudent de s'éloigner de Paris et de n'y revenir qu'à la chute du ministre. Choiseul lui témoigna alors la même confiance que précédemment et, en 1763, lui demanda un nouveau plan de finances; dès que Forbonnais l'eut remis, le ministre s'en servit pour harceler le contrôleur général Bertin; celui-ci se défendit; Mme de Pompadour se mêla de la querelle et Forbonnais fut exilé dans ses terres.

On sait que Choiseul était l'ennemi de Quesnay dont Bertin, au contraire, était le protecteur; il n'y aurait donc rien d'étonnant à ce que les circonstances qui viennent d'être rappelées aient ravivé la lutte engagée par Forbonnais contre les physiocrates. C'est, en tout cas, dans les années qui suivirent 1763 qu'elle fut la plus vive; l'auteur des *Eléments du commerce* discuta ou fit discuter par ses amis les théories de Quesnay dans la *Gazette du commerce*, pendant que le docteur et ses disciples exposaient leur système dans le *Journal de l'agriculture, du commerce et des finances*, qui était cependant l'annexe de la *Gazette*. De plus, Forbonnais publia, en 1767, une réfutation en règle du Tableau économique et la fit précéder de *Principes et observations*, où sa « théorie générale » fut exposée de nouveau. Cet ouvrage n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique; le style en est diffus et la pensée de l'auteur ne se dégage pas toujours clairement; mais il fait toucher du doigt les erreurs principales de la doctrine physiocratique; il montre combien était défectueuse l'expression de classe stérile appliquée à l'industrie; combien était erroné le principe invoqué par Quesnay, que cherté et abondance sont opulence, et sur quelles bases fragiles reposait l'édifice compliqué du Tableau économique (V. Physiocrates). Il a facilité ainsi la tâche de ceux qui ont ramené les théories économiques dans des limites rationnelles; mais Forbonnais est tombé lui-même dans des erreurs autrement graves que celles qu'il réfutait et il n'a pas apporté dans l'examen des phénomènes économiques de vues bien originales.

Après la publication des *Principes et observations*, Forbonnais écrivit rarement et s'occupa surtout de ses terres et de ses fonctions d'inspecteur général des monnaies, qui avaient été créées pour lui en 1756. Il donna cependant quelques conseils financiers à l'abbé Terray en 1771; mais, pendant le règne de Louis XVI, il vécut éloigné de la cour, aux usages de laquelle ne pouvait guère s'accommoder son caractère indépendant. Il avait acheté en 1760 un office de conseiller au parlement de Metz, qui lui avait conféré la noblesse; lors de la convocation des états généraux, on le trouve dans l'assemblée de la noblesse du Maine dont il rédige les cahiers. L'année suivante, le comité des finances de la Constituante l'appelle dans son sein et l'y fait travailler plusieurs mois. Plus tard, en 1795, Forbonnais écrit dans *l'Historien* où il signe « le Vieillard de la Sarthe » ou « le Vieillard qui fut écouté

jadis » ; *l'Historien* était le journal de du Pont de Nemours; le défenseur du système mercantile et le représentant du système physiocratique s'étaient réunis pour essayer de réparer les ruines accumulées par la Terreur. Forbonnais mourut, cinq ans après, le 20 septembre 1800. Il faisait, depuis février 1796, partie de la deuxième classe de l'Institut (section d'économie politique).

G. Schelle.

FORÊT.

SOMMAIRE

I. LA FORÊT CONSIDÉRÉE DANS SES ACCEPTIONS GÉNÉRALES.

1. Définition de la forêt.

On s'accorde à donner le nom de forêt à une portion du sol, d'une certaine étendue, occupée par des végétaux ligneux, susceptibles d'acquérir de grandes dimensions.

Pour que le nom de forêt soit appliqué à propos à la désignation d'un terrain boisé, trois conditions sont nécessaires : l'étendue, l'occupation du sol, les grands végétaux. Bien qu'on ne puisse donner de règle absolue, en ce qui concerne l'étendue, et que, dans le langage administratif, le mot forêt s'applique à tous les terrains boisés, quelle que soit leur contenance, dans l'usage, la forêt représente à l'esprit une idée de grandeur, qui ne descendrait pas au-dessous d'une centaine d'hectares. Un terrain boisé de quelques hectares de superficie répondrait mieux à la désignation de bois ou même de boqueteau.

Il convient en second lieu que, dans une forêt, les végétaux ligneux occupent le sol, d'une façon exclusive, sous la réserve de surfaces plus ou moins grandes, enclavées dans la forêt, et se trouvant à l'état de clairières, de lacs ou étangs, de rochers nus, etc. Une forêt, dans laquelle on aurait créé artificiellement des pelouses, des pièces d'eau, deviendrait, suivant l'importance donnée à ces travaux d'ornementation, plutôt un parc qu'une forêt. Lorsque les végétaux ligneux n'occupent pas complètement le sol, et que cet état tient soit à des causes naturelles, soit à des habitudes culturales ou pastorales, on dit que la forêt est clairiérée. Dans certains cas, on caractérise ce genre de forêts par le nom de prés-bois.

Enfin, il faut que les végétaux, qui occupent un terrain qualifié forêt, soient susceptibles d'acquérir de grandes dimensions. En fait, si une forêt est exploitée en taillis simple, à de courtes révolutions, les végétaux qui forment son peuplement n'atteindront qu'à de faibles grandeurs, quelles qu'en soient les essences ; mais si elle n'était pas assujettie à ce genre de traitement, qui varie avec les vues du propriétaire, ces végétaux devraient être de ceux qui prennent une grande taille.

C'est à tort que l'on donnerait le nom de forêt à des surfaces même de grande étendue, si elles étaient occupées par des végétaux d'ordre inférieur. Elles reçoivent alors des désignations spéciales et deviennent, suivant les cas et les régions, des maquis, des garrigues, de la lande, de la jungle.

2. Services directs et indirects que rend la forêt.

a. Services directs. — Les services directs que l'on peut attendre de la forêt se font sentir sous les formes les plus variées, les plus simples, comme sous les plus complexes. Ils répondent aux premiers besoins de l'homme, quel que soit son état social, dans les conditions de la civilisation la plus avancée, de même que dans l'état de barbarie la plus reculée. Ils sont tangibles à ce point qu'il suffit de les indiquer sans y insister.

On sait la place que tiennent les bois de grandes dimensions dans l'économie générale et, quoique le fer se substitue au bois, dans une mesure qui tend à se développer, la consommation de ces bois suit une progression ascendante. Les perfectionnements constants de l'industrie, les progrès introduits dans tout ce qui touche à l'activité humaine en sont la cause.

De tous les faits qui se rapportent à la consommation, le plus saisissant est celui que présentent les chemins de fer : les besoins de cet outillage nouveau se chiffrent par l'emploi annuel de plus de dix millions de mètres cubes de gros bois dans le monde entier, et ces besoins ne peuvent que s'accroître.

On s'étudie, il est vrai, à substituer la traverse métallique à la traverse en bois. Les essais faits dans ce sens ont donné des résultats très discutés, et il serait imprudent d'admettre cette substitution comme un fait accompli. Aussi, y a-t-il lieu de comprendre cet élément dans le bilan de la consommation ligneuse.

On se borne à énumérer les bois d'industrie qu'emploient l'ébénisterie, la menuiserie, le charronnage, la tonnellerie, la boissellerie, qu'aucun autre produit ne semble devoir suppléer ou remplacer, et dont la demande va en augmentant.

Il n'en est pas de même pour les bois de chauffage. Dans les centres desservis par les bassins houilliers, la consommation des bois de feu suit un mouvement décroissant. Mais il ne faut pas perdre de vue que la grande masse des populations du globe ne peut faire usage de charbon minéral.

Il convient de mentionner les produits divers, tels que les écorces, les résines, les gommes, les huiles, les caoutchouc et gutta-percha, les matières colorantes, les acides acétiques, les eaux chargées de tannin. Une indication spéciale est réservée à la pâte de bois pour la fabrication du papier. Les premiers essais remontent à vingt ans et, dès maintenant, la pâte de bois entre pour une notable proportion dans la fabrication du papier.

b. Services indirects. — 1° *Régime hydrographique.* — Les forêts produisent certains effets importants, par voie indirecte, c'est-à-dire sans qu'il y ait à tenir compte de la valeur intrinsèque du matériel ligneux. Elles ralentissent le débit des eaux à la surface, ajoutent à la faculté de pénétration du sol et, par voie de conséquence, elles concourent à la fixation des terrains en pente.

Ces points, qui ont pu être controversés, sont aujourd'hui établis par des expériences de deux sortes, se corroborant les unes par les autres. Il est démontré, d'une part, que le déboisement exagéré modifie profondément le régime hydraulique d'un bassin, en ce sens qu'il transforme les cours d'eau à débit régulier et normal, eu égard à la quantité d'humidité du lieu, en cours d'eau à débit torrentiel ou réduit. Le déboisement contribue, en outre, à faire baisser le niveau des sources, parfois même à les tarir.

Ces faits sont historiquement vérifiés, pour les contrées qui ont été le mieux décrites, à des époques reculées, et pour lesquelles la comparaison avec le temps présent est le plus aisée, notamment pour la Grèce, l'Asie Mineure, l'Espagne, le massif des Alpes, dans ses versants français et italien.

D'autre part, les travaux de reboisement (V. Reboisement), entrepris sur une assez grande échelle depuis 1860, ont permis de montrer qu'un cours d'eau à régime torrentiel ne tardait pas à voir les conditions de son débit se modifier et se régulariser, lorsque la forêt avait repris possession des versants qui forment son bassin de réception.

C'est par les mêmes causes que des sources, dont la présence avait été anciennement constatée et qui étaient taries, arrivent de nouveau à affleurer, lorsque la forêt s'est emparée des terrains environnants dont elle avait été bannie.

La fixation des sols en pente est étroitement liée au débit des eaux ; la pratique n'a que trop souvent établi qu'un terrain en pente, lorsqu'il est privé de son armure végétale, est livré aux érosions des eaux coulant à sa surface ; ces érosions étant d'autant plus profondes que le plan est plus incliné et que le sol a moins de consistance ou de perméabilité.

2° *Dunes.* — La fixation des sables mobiles tient à d'autres raisons : la mobilité des sables est la conséquence du défaut de cohésion des éléments quartzeux qui le composent presque en totalité. Ces éléments, qui ont de très faibles dimensions, peuvent être aisé-

ment transportés par les vents. Les sables mobiles se trouvent, par grandes masses, soit dans l'intérieur des continents, principalement du continent africain, où ils forment de vastes déserts, soit sur les côtes de l'Océan, soit encore dans les régions transcaspiennes.

La civilisation a peu pénétré dans les déserts de sable intérieurs, et l'on n'a pas songé encore à les fixer par la végétation forestière avec quelques vues d'ensemble. On s'est borné, jusqu'à présent, à défendre de l'envahissement des sables, au moyen des végétaux ligneux, certains grands travaux publics, les oasis, les habitations.

On commence à s'occuper des sables transcaspiens. On pense même, avant de les fixer par la végétation, à leur procurer une cohésion temporaire, en les inondant d'eau salée. On conçoit, en effet, qu'une brusque évaporation doit avoir pour conséquence, dans de pareilles conditions, de lier les parcelles si tenues qui forment le sable, par un revêtement continu de sel.

Sur les côtes de l'Océan, le sable se produit incessamment par le roulement des galets de silex; et les vents, dont la direction porte généralement vers la terre, ont une tendance constante à pousser les sables vers l'intérieur. Ils y forment des dunes, sortes de vagues solides, parfois gigantesques, qui cheminent lentement, recouvrant sur leur passage cultures et habitations. C'est au commencement de ce siècle, en exécution d'un décret de 1810, qu'ont été commencés les travaux destinés à arrêter la marche des dunes sur les côtes de l'Océan, de l'embouchure de l'Adour à celle de la Loire; puis, plus au Nord, de l'embouchure de la Somme à Dunkerque. Les sables ont été fixés par la végétation forestière et surtout par l'emploi du pin maritime.

Le péril est aujourd'hui conjuré : soixante mille hectares de forêts résineuses remplacent ce désert qui, chaque année, enlevait à l'industrie de l'homme une bande de territoire plus ou moins large suivant la violence des vents et l'intensité de formation des sables.

3° *Climat.* — On a montré que les forêts ralentissent le débit des eaux sur les terrains en pente. Cet effet est dû, d'une part, à l'action des parties aériennes des végétaux qui divisent les eaux de pluie et en retiennent une portion, — on a pu dire qu'elles agissaient à la façon d'un parapluie percé d'un grand nombre de petits trous — d'autre part, à celle plus efficace des racines. Ces éléments souterrains de l'arbre donnent de la cohésion au sol et facilitent sa pénétration. Il faut aussi tenir grand compte des amas de feuilles mortes, des détritus de toute sorte, réunis en une couche d'humus, plus ou moins épaisse, formant éponge. Le sol et l'humus, sous le couvert des arbres, gardent de notables quantités d'eau, qui peuvent atteindre à près de 200 p. 100 du poids d'humus, tandis que la terre arable n'en retient que 50 p. 100 de son poids. Ces eaux sont restituées à l'atmosphère, en proportion de l'élévation de la température et du degré de dessiccation de l'air. Il s'ensuit que le sol forestier agit comme un réservoir, qui arrête une partie de l'eau tombant en excès, pour la restituer à son tour. Cet échange a pour résultat de rendre l'air qui baigne une forêt plus chargé d'humidité que celui d'une région agricole similaire. A cette humidité physique s'ajoute une production d'humidité provenant de l'absorption de l'eau par les racines, de sa transformation et de son exhalation partielle. Il y aurait donc de sérieuses raisons de présumer que la quantité de pluie qui tombe annuellement dans une contrée est en raison inverse de son état de déboisement plus ou moins avancé. L'humidité observée dans les régions boisées n'a rien de contradictoire avec l'action asséchante exercée par les grands végétaux, surtout par les résineux. Ces effets sont plutôt connexes, les arbres puisant dans le sol une part d'éléments liquides qu'ils renvoient à l'atmosphère à l'état de vapeur d'eau.

L'action asséchante des grands végétaux est susceptible de produire d'utiles résultats. On doit mentionner ici les effets obtenus par la loi de 1857, dans les landes de Gascogne, dont la superficie est de plusieurs centaines de mille hectares, répartis dans les départements de la Gironde, des Landes et de Lot-et-Garonne. Avant 1857 ce vaste territoire était à l'état de landes marécageuses. Les reboisements exécutés par application de la loi ci-dessus rappelée ont eu pour conséquence de transformer cette région en l'asséchant. Le boisement des dunes a produit des effets analogues, en mettant à sec des étangs qui existaient dans certaines cuvettes désignées sous le nom de lettes.

Les forêts tendent à équilibrer la température des lieux environnants. Elles agissent à la manière des grandes masses d'eau, dont la température subit des écarts moindres que l'air ambiant. Il n'est pas établi pour cela, d'une façon absolue, que la moyenne de température soit plus élevée ou plus basse dans une région forestière que dans une contrée agricole. On peut penser que la moyenne de température s'abaisse, dans les districts forestiers, pour les climats chauds

et tempérés, tandis qu'elle aurait une tendance à s'élever pour les climats rigoureux. Mais ce qui se trouve démontré par des observations météorologiques multipliées, c'est que, dans les milieux forestiers, les écarts de température sont moindres que dans les territoires agricoles similaires.

4° *Phénomènes météorologiques.* — Si l'on compare les phénomènes météorologiques actuellement étudiés, dans certaines régions, à ceux qui sont mentionnés dans d'anciennes relations, on est amené à penser que l'existence de vents violents se lie étroitement à la destruction de grands massifs forestiers. Martins a fait une application savante de cette loi au vent de nord-ouest, connu sous le nom de mistral, qui se projette avec violence dans la vallée inférieure du Rhône. Il a démontré, en effet, que ces troubles atmosphériques sont provoqués par les oppositions de température qui se produisent entre le massif des Cévennes déboisé, et les grandes plaines de la Crau et de la Camargue également dénudées.

Des observations météorologiques récentes, dont les plus importantes sont dues à Becquerel, donnent aussi à penser que les grandes forêts remplissent un rôle de protection agricole, en divisant et en éloignant les orages.

5° *La salubrité.* — Les conditions de salubrité peuvent être sensiblement améliorées par la création de forêts d'une certaine importance. On doit citer notamment les changements favorables qui se sont produits dans les landes de Gascogne et dans la Sologne à la suite du boisement de ces territoires, dont les populations étaient très éprouvées par les fièvres paludéennes.

A cette action hygiénique, due surtout à l'assèchement des sols marécageux, vient s'ajouter un autre effet assainissant résultant de la décomposition de l'acide carbonique de l'air. Les végétaux fixent le carbone, en rendant libre de l'oxygène en proportion notable.

Certains végétaux sont, en outre, doués de propriétés antiseptiques bien marquées; aussi peuvent-ils être utilement employés à combattre les miasmes paludéens. Les eucalyptus, originaires d'Australie, sont à mentionner. Introduits depuis peu d'années en Europe, ils ont permis d'obtenir des résultats frappants sur différents points insalubres, tout particulièrement dans la campagne de Rome, où des bouquets d'eucalyptus sont disposés à proximité des gares de chemins de fer. On peut signaler surtout les effets d'un bois d'eucalyptus créé récemment à Saint-Paul-Trois-Fontaines, à Rome.

6° *La chasse.* — Enfin, au nombre des services indirects rendus par la forêt, on peut compter la conservation de la plupart des espèces de gibier (V. CHASSE).

3. L'étendue et la richesse des forêts, dans une région, sont en raison inverse des pratiques agricoles et pastorales plus ou moins extensives. — Causes qui concourent à la décadence des forêts.

Si l'on remonte à quelques siècles en arrière, on s'assure que les surfaces, actuellement consacrées à la culture, étaient couvertes de forêts, croissant spontanément et se reproduisant naturellement. Il y a cent ans à peine, les forêts vierges couvraient la plus grande partie des deux Amériques et de l'Asie méridionale. Le continent africain, à l'exception des côtes et des déserts, parait, d'après les plus récentes explorations, occupé par d'immenses forêts. On ne trouverait en Europe aucun spécimen de forêt vierge, si ce n'est dans les parties inaccessibles.

A première vue, la forêt sauvage donne l'idée d'une accumulation considérable de produits utiles. A l'examen, on reconnait que nombre d'arbres y ont dépassé leur point de maturité commerciale, que d'autres ont des formes défectueuses ou des vices graves; si bien que, de cet amoncellement apparent, il ne reste qu'une faible proportion de matériel propre à l'industrie; tandis que dans une forêt civilisée, c'est-à-dire traitée par les méthodes appropriées aux essences qui la composent, ainsi qu'aux conditions de sol et de climat dans lesquelles elles végètent, tout est calculé en vue des intérêts auxquels on se propose de satisfaire.

Au point de vue économique, c'est la distinction fondamentale à établir entre la forêt livrée à elle-même et la forêt cultivée. L'une, avec des dehors de production intarissable, offre peu de matériel utilisable; l'autre, grâce à l'ordre introduit dans l'aménagement et aux méthodes culturales mises en pratique, donne à l'hectare une production intensive, dont l'importance et la nature sont marquées d'avance.

Cette distinction économique établie, on voit de nos jours comment s'y prend la culture pour conquérir sa place sur la forêt prédominante; tantôt d'une façon régulière, ordonnée comme au Canada, tantôt, et le plus souvent, d'une matière brutale, comme dans les districts ouverts à l'expansion de population des États-Unis d'Amérique.

La forêt prédominante révèle un état primitif. La pénétration de la forêt par l'agriculture est une tendance à la civilisation. Mais, en cette matière, qui touche aux grandes forces productives du sol, il y a une

loi d'équilibre à garder, et il faut bien reconnaître que cette loi est le plus souvent méconnue.

Les maux résultant de l'excès du déboisement ne sont pas de ceux qui se font immédiatement sentir, de sorte que le point d'équilibre est, d'ordinaire, depuis longtemps dépassé, lorsque les inconvénients se manifestent.

Les exploitations forestières abusives, les cultures extensives, parfois temporaires, qui consistent à demander au sol forestier quelques années de production agricole, sont des causes d'appauvrissement pour la forêt; mais c'est d'ordinaire par les excès du pâturage que la forêt est le plus gravement atteinte. Les peuples pasteurs, livrés à leurs penchants, suppriment la forêt par le feu, par la dent et par le piétinement du bétail.

La chèvre et le mouton exercent l'action la plus pernicieuse. Dans les régions montagneuses, c'est surtout à la chèvre et au mouton que doit être attribuée la ruine de la végétation forestière et même herbacée, que l'on s'efforce ensuite de reconstituer à grand'peine et à grands frais (V. Reboisement). Aussi y aurait-il un intérêt économique de premier ordre à substituer, dans les pays de montagnes, l'espèce bovine à la race ovine.

Dans les contrées où, comme en Suisse et en Franche-Comté, les populations donnent la préférence à l'élève du gros bétail et à l'industrie des fruitières, les montagnes conservent leurs forêts. Dans celles, au contraire, où le pâturage du mouton s'exerce sans mesure, les montagnes sont déboisées. Les preuves à l'appui n'en sont que trop tangibles, dans les Alpes françaises, en Italie, en Espagne, en Grèce, en Algérie, en Asie Mineure, en Arabie, dans le Thibet.

A ces actions, dues à l'intervention de l'homme et qui concourent à la décadence de forêts, viennent s'ajouter d'autres causes naturelles tenant à la multiplication exagérée des rongeurs, aux invasions d'insectes, à la production de certaines végétations cryptogamiques. Parmi les rongeurs, le lapin est le plus est à craindre; on peut même dire qu'il est le seul réellement redoutable, en raison de ses facilités de multiplication. Bien des forêts ont été ruinées par la dent du lapin. Dans le nouveau monde, en Australie, le lapin pullule à ce point qu'il menace de destruction même les pâturages nécessaires à l'élève du mouton.

Les forêts, surtout celles qui sont composées d'essences résineuses, sont parfois très éprouvées par les invasions d'insectes, soit des xilophages, qui s'attaquent à l'écorce ou au bois, soit des chenilles, qui dévorent les parties vertes. Il en est de même de certaines végétations cryptogamiques qui entraînent la mort des grands végétaux et, gagnant de proche en proche, arriveraient à produire de vastes clairières, s'il n'y était porté remède. La production de ces cryptogames est très discutée en tant que cause ou effet. Au point de vue forestier, il importe peu de savoir si le champignon se produit parce que l'arbre est malade, ou si l'arbre est malade par suite de l'existence du champignon. Les points intéressants à consigner résultent de l'examen du mode de développement des cryptogames dangereux et des moyens de s'opposer à leur propagation.

4. Consistance des forêts. — Leur répartition sur la surface du globe en Europe, en France. — Considérations économiques sur le transport des bois. — Introduction d'essences. — Expositions forestières.

La consistance d'une forêt est la résultante de causes multiples, dont les unes tiennent à la nature et les autres à l'action de l'homme.

Les causes naturelles qui influent le plus sur la consistance d'une forêt sont, avec les conditions du sol et d'exposition, la latitude et l'altitude. La végétation ligneuse a des limites dans lesquelles chaque essence occupe un rang déterminé, et qui sont tracées au-dessous de la végétation herbacée, par l'abaissement de la température. Aussi, la forêt s'élève-t-elle plus en latitude en Europe et en Asie que dans le continent américain; de même, à latitudes différentes, atteint-elle à de plus grandes hauteurs, au fur et à mesure que la latitude diminue. Dans les Alpes, par exemple, la végétation forestière s'élève rarement au-dessus de 2400 mètres, tandis que dans l'Himalaya elle arrive à 3600 mètres. On observe un certain rapport entre la latitude et l'altitude, au point de vue de la végétation; dans les zones tempérées, on peut admettre, d'une façon générale, qu'un degré de latitude en moins correspond à 100 mètres d'altitude en plus, toutes choses égales d'ailleurs, car, dans un même massif de montagnes, la végétation s'élève plus ou moins, suivant l'exposition.

Livrées à elles-mêmes, dans n'importe quelle partie du monde, la plupart des forêts, qu'elles soient peuplées en essences feuillues ou résineuses, atteignent à une grande intensité de consistance, ce qui diffère essentiellement d'une grande intensité de production utile. Il y a pourtant des réserves à faire pour des régions qui ne paraissent pas avoir d'aptitude naturelle à produire de la

forêt. Ainsi en est-il en Australie, où les grands végétaux sont généralement clairiérés, soit dans des pâturages, soit dans des massifs de végétation inférieure ; dans les *prairies* de l'Amérique du Nord, dans les *pampas*, dans les *jungles* de l'Inde, dans les *steppes* de Russie. Ce n'est pas à dire pour cela que ces terrains se refuseraient à porter de la forêt pleine. Aucun effort n'a été tenté dans ce sens, et la nature se contente d'y entretenir une végétation irrégulière ou inférieure.

Les causes qui influent sur la consistance des forêts et qui tiennent à l'action de l'homme sont, en premier lieu, les divers modes de traitement. Suivant qu'une forêt est aménagée en taillis simple, en taillis composé, en futaie pleine, sa consistance se présente sous des formes très différentes. Vient ensuite la façon plus ou moins habile dont le traitement est appliqué. On conçoit, en effet, qu'on doit produire une gamme des plus variées dans la consistance d'un peuplement, suivant les moyens employés. Si l'on procède par les pratiques primitives, consistant à demander à la forêt les bois nécessaires aux besoins, sans règle, sans mesure, qu'on livre ensuite la forêt à la dépaissance, on arrivera rapidement à l'amoindrissement du capital ligneux. Si, au contraire, obéissant aux lois bien entendues de l'économie forestière, on n'exige de la forêt que ce qu'elle produit, c'est-à-dire sa possibilité, en suivant dans les exploitations un ordre logique ; si, en outre, le forestier vient en aide à la nature pour parer aux accidents et autres causes de décadence, le capital ligneux ne cessera de s'améliorer, tout en fournissant le taux de placement le plus élevé ou les produits les plus utiles, suivant l'objectif du propriétaire.

Envisagée dans les détails, la répartition des forêts sur la surface du globe est très variable d'un point à un autre : le climat, la nature du sol, l'altitude, l'intensité de la population, en tenant compte de ses habitudes agricoles ou pastorales, ont une part dans les raisons d'être des différences observées. Dans l'ensemble, ces distinctions s'effacent et l'on peut dire que les plus grandes accumulations ligneuses, bien reconnues, se trouvent actuellement dans l'Amérique du Sud, au Canada, dans l'Inde.

On signale de grandes forêts dans l'intérieur du continent africain ; mais celles-là sont encore à peine entrevues. D'immenses zones boisées viennent d'être traversées par Stanley. On sait donc qu'elles existent et qu'elles sont de fort belle apparence ; mais on ne possède actuellement aucune notion sur les essences qui les composent, ni sur les ressources qu'elles pourront fournir un jour.

Quant aux forêts des côtes d'Afrique, elles sont explorées et exploitées, souvent abusivement. Elles fournissent des produits ligneux très divers et répandus dans le monde entier, tels que l'ébène d'une part et le liège, qui occupe une partie des forêts qui s'étendent du Maroc à la Tunisie.

A l'Amérique du Sud appartiennent surtout, en dehors des bois communs, les bois d'ébénisterie. C'est principalement au Brésil, aux États-Unis du Venezuela, au Mexique, que se trouvent les essences les plus précieuses. Les forêts qui couvrent une grande partie du Brésil et des États-Unis du Venezuela occupent des surfaces immenses, actuellement inexploitables, sauf sur les rives des grands fleuves. On est autorisé à penser que c'est là que se trouvent les plus grandes accumulations de produits ligneux.

Le Canada et les États-Unis de l'Amérique du Nord, malgré les brèches que la colonisation toujours croissante pratique dans leurs vastes massifs, contiennent encore de grandes richesses en bois résineux. C'est à cette source que puise en partie l'Europe occidentale.

Les forêts de l'Inde sont entrées, depuis une trentaine d'années, dans la voie des exploitations commerciales. Le gouvernement anglais a chargé de cette gestion un corps spécial de forestiers, instruits dans les méthodes françaises à l'École de Nancy. On a exploré et reconnu la plus grande partie des massifs qui occupent les versants de l'Himalaya. L'Inde fournit au commerce du monde le bois de teck, et l'Angleterre y trouve la majeure partie des ressources ligneuses qui lui sont nécessaires. Jusqu'à présent, on s'est borné à jardiner dans les forêts de l'Inde, pour leur demander les essences les plus précieuses, dans les parties les plus abordables, mais l'avenir y garde en réserve des ressources immenses.

Les bois de la Chine et du Japon ne se sont pas mêlés d'une façon appréciable au commerce international, si ce n'est à l'état de produits ouvrés. Ces deux nations, dont la population forme à peu près les 2/5 de celle du globe, ont des bois en quantité suffisante pour leurs besoins. Il n'en est pas de même, momentanément du moins, pour l'Australie et pour l'Afrique méridionale, qui reçoivent de Norvège des bois en planches, en madriers, et même des maisons toutes confectionnées, prêtes à être assemblées.

L'Europe a une production ligneuse qui suffit sensiblement à ses besoins généraux

pour le présent. Elle recourt à l'étranger pour les bois précieux d'ébénisterie, de marqueterie, de teinture, que son climat ne saurait produire. Elle reçoit aussi de grands résineux qui lui viennent principalement de l'Amérique du Nord. Par contre, elle exporte des sciages de résineux et des merrains de chêne. En valeur numérique, la balance tend à s'établir entre les échanges des produits ligneux qui existent entre l'Europe et le reste du monde.

Cet état d'équilibre ne saurait être considéré comme étant la stabilité. Il semble même ne pouvoir être de longue durée. L'Europe, en effet, demande à ses forêts plus que leur possibilité n'autoriserait. Les forêts de Norvège, notamment, qui alimentent, pour une part notable, les marchés du monde de bois de sciage sapin, sont soumises à des exploitations excessives; avant peu, cette source de production devra s'abaisser.

D'autres pays, qui sont importateurs, abusent des ressources ligneuses qui leur restent, de sorte que, dans un temps plus ou moins long, on sera conduit à puiser aux grandes réserves de l'Inde, de l'Amérique du Sud, peut-être de l'Afrique centrale; mais au prix de quels sacrifices?

Quelques chiffres sont nécessaires pour montrer au clair la situation économique forestière de l'Europe.

La surface de l'Europe est, en chiffres ronds, de 967 millions d'hectares, dont les 29,5 p. 100, soit 285 millions d'hectares, sont à l'état boisé. Les forêts sont loin d'être uniformément réparties dans les différentes régions, et la proportion de l'étendue boisée à la surface totale s'établit ainsi pour les principaux États de l'Europe :

Russie d'Europe et Finlande	40 p. 100.
Suède et Norvège	34 —
Autriche	29 —
Allemagne	26 —
Turquie d'Europe et presqu'île des Balkans	22
Italie	22 —
Suisse	18 —
France	17 —
Grèce	11
Espagne	7 —
Belgique	7
Hollande	7 —
Portugal	5 —
Angleterre	4 —
Danemark	4 —

De sorte que, si l'Europe suffit à ses besoins essentiels dans son ensemble, certains États sont exportateurs : la Russie, la Suède, l'Autriche, l'Allemagne; quelques-uns balancent les exportations et les importations : la Turquie, l'Italie, tandis que les autres sont importateurs à des degrés différents.

En pénétrant plus avant dans le détail, pour la France qui a 17 p. 100 de surface boisée, on remarque que les importations se sont élevées, de 1860 à 1887, de 57 à 158 millions, en passant par un maximum de 228 millions en 1882. Pendant cette période, le mouvement des exportations variait de 21 à 25 millions, en passant par un maximum de 47 millions en 1873. Les importations comprennent surtout des bois communs (sapin et chêne); elles ont presque triplé, pendant que les exportations variaient peu.

La progression observée dans le chiffre des importations peut être attribuée à deux causes : l'augmentation des besoins par suite de nécessités nouvelles, tenant surtout à des progrès industriels; la diminution de la production indigène. Cette diminution est occasionnée par la réduction de la surface des forêts — on évalue officiellement à 380,000 hectares les surfaces défrichées de 1828 à 1888; à ce chiffre vient s'ajouter celui des surfaces qui peuvent être défrichées sans autorisation; — par les abus du pâturage ruinant de grandes surfaces, qui continuent à être dénommées forêts, quoique leur rendement à l'hectare s'abaisse de plus en plus et tende à disparaître; enfin, par les exploitations exagérées, les réalisations anticipées auxquelles recourent bon nombre de propriétaires. Il faut bien considérer qu'en demandant ainsi à une forêt plus que sa possibilité, on consomme, sous forme de revenu, une part prise sur le capital producteur.

Il ne suffit pas de constater l'existence des bois sur pied; il faut encore s'assurer qu'ils sont à même d'entrer dans les courants commerciaux. Or, les éléments qui influent le plus directement sur les échanges, en matière de produits ligneux, tiennent aux frais d'exploitation, de débit et de transport. Les frais d'exploitation et de débit sont tarifés au prix de la main-d'œuvre; ils ne sauraient donc varier dans de grandes proportions. Il n'en est pas de même du chiffre auquel peut atteindre le transport d'une pièce de bois, du lieu où l'arbre a crû jusqu'à une voie navigable ou ferrée; puis, de cette voie de transport au lieu de consommation. Aussi doit-on poser en principe que la valeur marchande des bois communs — et l'on entend par là tous les bois, à l'exception de ceux qui sont réservés à l'ébénisterie de luxe ou à des usages industriels, notamment le santal, l'ébène, le palissandre, le campêche, dont le prix sur les marchés de l'Europe peut dépasser mille francs la tonne — est

composée, pour la plus grosse part, des frais de transport, auxquels s'ajoutent ceux d'exploitation et de débit. Ce principe se vérifie, au point que dans bien des cas, à ne considérer que la France, ces frais réunis, auxquels viennent s'ajouter souvent de lourdes taxes d'octroi, dépassant la valeur marchande du bois ; il y a intérêt à abandonner les arbres sur pied. Cette considération a une haute portée économique. Il conviendrait de ne jamais la perdre de vue dans l'étude des questions de tarifs qui grèvent le bois. Ainsi, au centre de la France, dans la région qui comprend la Touraine, le Berry, le Bourbonnais, où le chêne est une des essences les plus répandues, il peut y avoir avantage à faire venir de Hongrie, par wagons complets, l'ensemble des bois de charpente et de parquet nécessaires à une construction déterminée.

Si l'on envisage d'autre part les conditions afférentes à la production et à la consommation des bois employés par la boulangerie parisienne, sous forme de falourde, on arriverait aisément à déterminer le périmètre au delà duquel il y aurait balance entre le prix de vente et les frais de transport et d'exploitation, c'est-à-dire la ligne de démarcation entre le profit et la perte.

Les rapprochements, on pourrait dire les contacts établis entre les diverses parties du monde, par les communications rapides et faciles, permettent une répartition bien entendue des essences et leur introduction dans des contrées éloignées de leur habitat d'origine.

Bien loin de nous est le temps où le premier cèdre du Liban était apporté en France par Jussieu. Aujourd'hui, semences ou plants sont échangés sans difficulté et chaque pays s'attache à s'assimiler les végétaux qui peuvent prendre place utilement parmi ceux dont il est naturellement doté. Parmi les essences d'introduction relativement récente en France, où certaines d'entre elles constituent déjà des forêts, on peut citer le pin noir d'Autriche, le Laricio de Corse et de Calabre, le pin Weymouth, les cèdres, les robiniers, les chênes variés d'Amérique, le pin sapo, les sequoias, les eucalyptus. Il y a peu d'années, on semait les premiers glands venus du Japon.

D'autre part, le gouvernement du Brésil recevait, il y a moins de dix ans, des graines d'essences feuillues de nos contrées tempérées : chêne, hêtre, charme, frêne... destinées à des altitudes où elles devaient trouver des conditions comparabbles à celles qu'elles rencontrent dans notre hémisphère. On n'est qu'au point de départ de ces échanges, et il est permis de penser qu'avec le temps chaque région aura donné et reçu, en matière forestière, les végétaux qui, par leur vulgarisation, peuvent le plus utilement contribuer au développement de la richesse publique.

Mais avant de généraliser une essence, dans un habitat nouveau pour elle, il convient de multiplier les expériences. On ne doit pas oublier que le rigoureux hiver de 1879-1880 a fait subir une dure épreuve au pin maritime, que, depuis un siècle environ, on répandait de plus en plus dans les sols ingrats, en remontant vers le Nord. Parti des landes de Gascogne, une de ses stations d'origine, il s'était introduit en Poitou et sur les bords de la Loire; il avait atteint et dépassé le bassin de la Seine. Partout il réussissait mieux que ses congénères, et l'on considérait cette conquête comme assurée, lorsqu'un abaissement de température inusité a suffi pour détruire, en quelques heures, la plupart des massifs de pins maritimes, au nord de la Loire, y compris ceux de Sologne qui occupaient de vastes surfaces.

Les expositions universelles, qui se reproduisent à des intervalles rapprochés depuis 1851, n'ont pas peu contribué à ce mouvement de pénétration des différentes essences forestières d'une contrée dans l'autre. C'est à la première exposition universelle de Londres que l'on a vu, pour la première fois, des spécimens de *Sequioa gigantea*. Depuis lors, cette essence, qui est le plus grand des végétaux connus, a été accueillie dans toute l'Europe, et rien ne s'oppose à ce qu'elle devienne un appoint pour les forêts du vieux monde, dans des conditions bien choisies.

Les expositions peuvent avoir aussi une large part dans la meilleure répartition commerciale des produits ligneux exploités et débités. Elles ont concouru, dans une certaine mesure, à ce mouvement économique si important dans ses conséquences; mais, moins qu'il n'était permis de le penser, car, dans l'organisation de ces exhibitions internationales, la préoccupation de la forme a souvent détourné du véritable but, qui consiste à montrer ce que produisent les exploitations forestières des différents pays, considérés dans leurs principes, dans leurs procédés, dans leurs résultats. L'examen comparé des résultats peut seul modifier les courants commerciaux existants et en déterminer de nouveaux.

Sans doute, il y a quelque intérêt à montrer au public des spécimens ligneux qui étonnent par leurs dimensions ou par leur valeur; mais on donnerait bien autrement satisfaction aux besoins économiques des

marchés du monde, en indiquant les lieux de production avec les quantités de produits existant sur pied, les conditions de l'exploitation, du débit, du transport; les courants existant en direction et en intensité. Le commerce et l'industrie trouveraient ainsi, sur le parterre d'une exposition forestière, des données approximatives sur la manière dont les produits sont répartis par la nature sur les différents points du globe.

II. INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LES QUESTIONS RELATIVES A LA PROPRIÉTÉ FORESTIÈRE.

5. Aperçus généraux.

On doit poser en principe que l'intervention de l'État, en matière forestière, est essentiellement subordonnée aux exigences de l'intérêt public (V. Fortune de l'État).

Que ce soit comme propriétaire, comme agent de gestion ou de conservation, l'État ne peut justifier son action que par ce seul fait qu'il ne saurait être suppléé par un intérêt privé ou collectif. On ne s'expliquerait pas l'État possédant des forêts à titre de capital de placement; on ne comprendrait pas l'État gérant des propriétés boisées appartenant à des communes ou à des établissements publics, si la nécessité ne s'imposait à lui, au nom de l'intérêt général. On se demanderait pourquoi l'État s'attribuerait un rôle de conservation sur les forêts particulières, s'il ne s'y trouvait conduit par des motifs d'ordre public.

Tout d'abord, il y a lieu de remarquer que l'intervention de l'État doit comporter des actions absolument opposées, suivant les termes du rapport qui existe entre la propriété boisée et les terres cultivées. Si la propriété boisée est surabondante, absorbante même, comme dans les pays neufs où commencent à se créer des courants d'émigration, l'État a le souci d'étendre la surface des terres affectées à la culture et au pâturage. Dès lors, la forêt n'a pas droit à sa protection. Elle est traitée en adversaire.

Il n'en est pas de même, par la suite, lorsque l'équilibre est rompu au détriment des besoins auxquels la forêt doit satisfaire. Les préoccupations de l'Etat naissent alors, et le maintien d'un minimum forestier s'impose à lui sous trois formes: propriété par l'État; gestion des forêts appartenant à des collectivités; conservation des forêts des particuliers.

A l'intervention de l'État diverses causes peuvent être assignées, suivant les circonstances. Raisons commerciales et industrielles, lorsque les produits ligneux indigènes nécessaires à la consommation sont inférieurs aux besoins, soit en qualité, soit en quantité, et que les produits d'importation tendent à se tarir dans les stations où ils sont abordables. Un exemple fixera les idées : la France demande de grandes quantités à la Norvège et à l'Amérique du Nord pour les bois de sapin; aux ports de l'Adriatique pour le merrain de chêne. Si l'on admettait par hypothèse que ces forêts de production vinssent à être épuisée, on commettrait une lourde faute en pensant leur substituer les ressources, si abondantes qu'elles puissent être pressenties, du continent africain. Raisons de sécurité publique et d'intérêt agricole : 1° lorsque la défense du territoire est intéressée au maintien de certains massifs forestiers dans les zones frontières; 2° lorsque le déboisement des montagnes, en déterminant la production de cours d'eau torrentiels, devient une menace pour les habitations, les voies de communication, les bassins supérieurs et les intérêts agricoles des vallées inférieures, compromis par les inondations des fleuves ou de leurs principaux affluents; 3° lorsqu'il importe d'arrêter la marche envahissante des sables mobiles. Raisons de salubrité, lorsque l'agriculture ne peut prendre possession de terrains bas, humides, exposés aux fièvres paludéennes: les Landes, la Sologne, le delta du Tibre..., ou encore lorsqu'il convient de maintenir autour de grands centres de populations des massifs assainissants. Cet objectif est trop souvent perdu de vue.

6. L'État propriétaire de forêts.

Des différentes raisons d'ordre public qui peuvent commander l'intervention de l'État, en tant que propriétaire, celles qui touchent à la défense du territoire, au maintien des sols en pente, à la fixation des sables mobiles, à la salubrité, ont été suffisamment indiquées. Elles se justifient dans leur principe.

Celles qui concernent les intérêts commerciaux ou industriels, au contraire, n'ont rien d'absolu. Elles reposent moins sur des questions de principe que sur des questions de fait. Leur examen comporte donc quelques explications.

On a montré suffisamment, pour qu'il n'y ait pas à y revenir, quels sont, envisagés en bloc, les principaux stocks de bois sur pied, que la nature a placés comme des réserves pour l'avenir dans l'Inde, dans l'Amérique du Sud, vraisemblablement aussi dans l'Afrique centrale. On a dit, qu'à l'exception de l'Inde, il n'y avait rien à attendre de l'Asie, pas plus que de l'Australie.

Enfin, on a exposé que les régions fores-

tières de l'Amérique du Nord étaient en pleine exploitation.

Ces points posés, il y a lieu de se rendre compte des conditions forestières de l'Europe, afin de fixer les idées avec une suffisante précision, sur les ressources ligneuses de la France, sur ses besoins et sur les moyens d'y satisfaire.

L'Europe est la partie du monde dans laquelle la production ligneuse présente les écarts les plus sensibles d'une contrée à l'autre.

Dans l'ensemble, elle se suffit, sauf pour certains bois précieux qui ne sauraient croître sous ses latitudes. Mais si elle se suffit pour les bois communs, c'est à la condition que la Norvège, la Russie, l'Allemagne, l'Autriche, les Balkans, comblent les vides, là où ils se produisent.

Quels sont ces vides pour la France? Il convient d'y regarder de près.

En France, la moyenne annuelle des excédents des importations sur les exportations, pour les dix années de 1878 à 1887, se chiffre par 174 millions de francs s'appliquant, pour la plus grande partie, à des produits de futaie, chêne et sapin. Ces bois font partie intégrante de l'existence économique d'un peuple ; et l'État ne peut se dérober au devoir qui s'impose à lui, en veillant à ce qu'ils se présentent sur les marchés en suffisante proportion. Or, on ne saurait compter sur l'intérêt privé pour l'éducation de la futaie : la division des héritages, la transmission fréquente des propriétés et l'instabilité des fortunes y mettent obstacle. D'autre part, on ne pourrait, sans porter atteinte à de légitimes intérêts collectifs, imposer aux communes et aux établissements publics la charge de faire de la futaie. L'État se trouve donc être le seul producteur de futaie possible. Sous ce rapport, la France est sensiblement au-dessous de son minimum de consommation indispensable. On doit donc considérer comme une lourde erreur économique, les aliénations de forêts domaniales consenties, de 1814 à 1870, et portant sur [illegible]2,000 hectares.

L'État possède actuellement 1,070,477 hectares de forêts. Ce chiffre est notablement inférieur à la surface boisée, susceptible de fournir les bois de futaie nécessaires. Ce n'est pas à dire pour cela que l'État ait la mission de produire tous les bois d'œuvre rentrant dans la consommation du pays. A préconiser une pareille doctrine, il y aurait une erreur économique aussi grave, quoique dans un tout autre sens, qu'à prétendre que l'État peut se désintéresser de la production des bois d'œuvre.

Sans doute, il faut compter largement sur les échanges pour avoir du bois, mais sans oublier cependant que le bois d'œuvre, en tant que production, échappe aux lois de l'offre et de la demande. Cette denrée est le résultat d'une longue épargne, souvent plus que séculaire. Aussi, ne serait-on pas assuré que la demande provoquât l'offre à un moment donné ; et il rentre dans les prévisions d'un État bien ordonné d'avoir, en cette matière, de suffisantes réserves.

Un million d'hectares de forêts, c'est trop peu pour l'assiette de cette réserve, et il y aurait péril à descendre au-dessous.

A ces forêts de production vient s'ajouter la propriété des forêts nouvelles de protection, à créer dans les régions montagneuses, et dont la surface doit être évalué à plus d'un million d'hectares. Il est de toute évidence que ces forêts doivent être détenues par l'État (V. REBOISEMENT).

7. L'État gérant des forêts appartenant aux communes et aux établissements publics.

Dans l'organisation des sociétés modernes, les collectivités, formant des communes ou des établissements publics, sont amenées à posséder des étendues plus ou moins grandes de forêts.

La surface des forêts appartenant aux communes et aux établissements publics en France est de 1,915,370 hectares.

En principe, les communes et les établissements publics ne peuvent avoir que les droits réservés à l'usufruitier. Ils doivent jouir en bon père de famille, c'est-à-dire user de la possibilité de la forêt de façon à transmettre intact, aux générations à venir, le capital confié. Lorsque le capital se compose de terres cultivées ou de valeurs mobilières, la tutelle de l'État s'exerce aisément. Il suffit, en effet, que son contrôle prévienne le réalisation du capital et son emploi à des besoins passagers. En matière forestière, la question est plus complexe. Le capital producteur de revenu se compose de deux éléments : le fonds et la superficie. Le fonds est tangible et il n'est pas malaisé de le protéger, tandis que la superficie ligneuse, qui constitue le capital d'appel, sur lequel chaque année vient se déposer la possibilité, c'est-à-dire la récolte annuelle, peut être facilement détournée de son affectation économique.

Les communes et les établissements publics ont une tendance marquée à réaliser la superficie de leurs forêts, au moyen de coupes extraordinaires, de coupes anticipées, de modifications dans les aménagements. Souvent aussi, les collectivités sont entraînées à tolérer l'introduction du bétail dans les

jeunes coupes, à autoriser l'enlèvement des feuilles mortes, mesures qui toutes conduiraient, de proche en proche, à l'appauvrissement du capital superficiel producteur. De ces diverses raisons résulte pour l'État l'obligation d'assurer la gestion des forêts communales et d'établissements publics, car aux pouvoirs publics incombe le devoir de garantir les générations à venir contre les abus de jouissance, auxquels pourrait se laisser entraîner la génération présente.

8. L'État exerçant une action de conservation sur les forêts des particuliers.

En ce qui concerne les particuliers, l'intervention de l'État est limitée à son rôle obligé de représentant des intérêts publics. Aussi son action a-t-elle uniquement pour objet d'assurer l'existence des forêts, dans la mesure que comporte l'équilibre des forces sociales, sous quelque forme que se présente la nécessité de conservation : maintien des sols en pente et des sables mobiles, régularité du régime des eaux, salubrité publique, défense du territoire. On comprend, dès lors, que, dans l'espèce, l'action de l'État ne touche pas au mode de jouissance. Il est loisible au propriétaire d'user et d'abuser de sa chose. Il suffit, au regard de l'action publique, qu'il ne la dénature pas et qu'il maintienne à l'état boisé les terrains dont la conservation, en tant que forêt, est nécessaire à l'intérêt général.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de prévenir le défrichement des bois qui se trouvent dans des conditions déterminées et, par voie de conséquence, d'encourager le reboisement des terrains qui ont été défrichés mal à propos ou dévastés à des époques plus ou moins reculées (V. Reboisement).

En France, l'État reste étranger au traitement que les particuliers appliquent à leurs forêts, sauf dans des cas particuliers déterminés par la jurisprudence; aussi, des exploitations excessives, accompagnées d'abus de pâturage, peuvent-elles produire la dénaturation de la propriété, qui ne garde plus que la dénomination de sa précédente affectation.

En Suisse, et dans d'autres États, la législation prévoit l'intervention des services publics dans la réglementation et l'exploitation des bois particuliers. Cette immixtion gouvernementale dans la gestion privée paraît critiquable en principe. Sans doute, au point de vue de la fortune publique, les abus de jouissance sont à déplorer dans leurs effets. Il convient d'en signaler les inconvénients et de montrer les moyens d'y remédier; mais l'ingérence de l'État semble plus redoutable encore, en matière de gestion de forêts particulières, que les inconvénients résultant de certains excès, car elle serait une forme de socialisme d'État, inconciliable avec la liberté individuelle dans l'exercice du droit de propriété.

La contenance des forêts appartenant aux particuliers en France est portée à 5,410,984 hectares, d'après les évaluations de 1879-1881. Ce chiffre, qui résulte des appréciations cadastrales, ne peut être accepté que sous certaines réserves. Il convient, en effet, de remarquer que, sous la désignation générique de forêt, on ne distingue pas entre les futaies en pleine production et les taillis ruinés; de sorte qu'il serait peut-être téméraire de dire que sur les 5 millions et demi d'hectares de bois particuliers, plus des deux tiers donnent des produits normaux.

A ne considérer que les chiffres, cette surface est faible, eu égard à l'étendue totale de la France. Elle paraît bien plus faible encore si l'on tient compte des besoins du pays, comparés à la production. Deux ordres de faits témoignent de l'insuffisance de l'étendue des forêts en France : l'un résulte de l'intervention commandée de l'État au nom de l'intérêt public, pour le reboisement des montagnes; l'autre a une portée économique non moins grande. Il se manifeste par de nombreux reboisements, dus à l'initiative individuelle, notamment en Auvergne, en Champagne, en Bretagne, exécutés en plaine comme en montagne, dans des terrains que l'on reprend à l'agriculture pour les restituer à la forêt. N'est-ce pas la preuve évidente qu'une part trop large a été attribuée aux cultures et aux pâturages extensifs?

III. ADMINISTRATION ET GESTION DES FORÊTS.

9. Législation. — Régime forestier.

On entend par régime forestier l'action qu'exerce l'État sur une portion des forêts du territoire, savoir : 1° sur les forêts nationales ou domaniales; 2° sur celles des forêts communales et d'établissements publics, qui sont susceptibles d'un aménagement régulier.

Les forêts domaniales sont, *ipso facto*, soumises au régime forestier. Il n'en est pas de même de celles qui appartiennent aux communes ou aux établissements publics. Elles ne sont soumises au régime forestier qu'après une étude, dont les formes sont réglées par la loi et à laquelle participent les représentants des communes et du département pour les unes; des établissements publics pour les autres.

Le régime forestier comporte l'application de lois et de règlements spéciaux, en matière

civile, comme en matière pénale, et dont les principaux sont : le code forestier (loi du 21 mai 1827) et l'ordonnance réglementaire du 1er août 1827, rendue pour l'application du code.

Mais ce n'est pas de 1827 que date le régime forestier en France. Les préoccupations qui ont motivé l'intervention de l'État dans les questions forestières remontent à des époques reculées. Dans les anciennes législations, on réunissait sous une même rubrique les eaux et les forêts (V. Eaux et Forêts), en raison des rapports d'influence existant entre les unes et les autres. On mentionnera seulement, à titre de document, les ordonnances de Charles V, de François Ier et de Henri IV sur les eaux et forêts. On rappellera surtout la célèbre ordonnance de 1669, qui résume et complète les précédentes. Elle formait tout un système de législation, resté en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi du 29 septembre 1791, qui supprimait aussi les anciennes juridictions spéciales aux eaux et forêts, connues sous le nom de grueries, de maîtrises et de tables de marbre.

La plupart des dispositions de l'ordonnance de 1669, mises en harmonie avec le droit et les conditions modernes, se retrouvent d'ailleurs dans le code forestier et dans l'ordonnance d'exécution.

Il serait sans intérêt, au point de vue de la solution des problèmes économomiques, de rappeler ici les législations forestières anciennement en vigueur dans les différents États de l'Europe. Elles avaient un caractère féodal et variaient souvent d'un règne à l'autre, de même que d'une province à une autre.

On dira seulement qu'en remontant en arrière, plus ou moins, suivant les peuples, la question de la chasse primait celle de la production ligneuse, de sorte que la garde des bois s'y trouvait subordonnée à la conservation du gibier. A titre de spécimen, on mentionnera, dans la législation anglaise, les ordonnances de Guillaume le Conquérant pour la création de la New Forest, qui sont qualifiées de diaboliques, les lois de Richard Ier et du roi Jean qui édictaient, en matière forestière, les sanctions les plus cruelles. D'âge en âge, les pénalités devinrent moins rigoureuses; à la fin du siècle dernier, les tribunaux spéciaux furent abolis en Angleterre.

Il en fut de même presque partout, lorsque les préoccupations forestières l'emportèrent sur les entraînements que pouvait provoquer l'exercice du droit de chasse.

Il est à propos de constater que les préoccupations forestières se sont parfois manifestées tardivement, et alors que la décadence des forêts était déjà avancée. On en trouve la preuve dans les vœux exprimés par le congrès international réuni à Vienne, à l'occasion de l'Exposition universelle de 1873. Ce congrès demandait, en effet, des mesures énergiques en vue de mettre un terme à la dévastation sans cesse croissante des forêts de l'Europe. Il insistait sur la nécessité d'assurer le maintien des forêts situées dans les régions montagneuses.

Ces vœux n'ont pas été stériles; depuis cette date récente, plusieurs lois de conservation forestière ont été étudiées, en Russie, en Suisse, en Prusse, en Italie, en Espagne, sans parler de celles qui touchent à la gestion française en Algérie.

10. Lois spéciales de conservation et d'amélioration.

Indépendamment des dispositions concernant l'exercice du défrichement, qui sont contenues dans le code forestier, diverses lois de conservation et d'amélioration ont été promulguées depuis le commencement du siècle et sont en vigueur. On citera notamment le décret de 1810 sur la fixation des dunes de l'Océan ; les lois de 1860, 1864, 1882, sur le reboisement et le gazonnement des montagnes; la loi de 1857 sur l'assainissement et la mise en valeur des landes de Gascogne; la loi de 1870 sur les mesures à prendre en vue de prévenir les incendies dans la région boisée des Maures et de l'Esterel.

Les différents États de l'Europe ont établi le régime forestier, au moyen de législations spéciales qui se rapprochent beaucoup de la législation française en raison des échanges de vue qui ont été opérés de part et d'autre. Les lois forestières qui sont en vigueur en Allemagne, en Autriche, en Suisse, en Russie, en Espagne, ont de nombreux points de ressemblance avec le code forestier français.

Le code forestier italien reproduit la plupart des dispositions du code forestier français.

11. Gestion de l'État. — Son objet. — Ses principes Ses moyens. — Ses résultats.

La gestion de l'État — on ne saurait trop l'affirmer — ne doit se produire que dans l'intérêt général. C'est sa raison d'être : on dirait volontiers que c'est aussi sa seule excuse. Il faut donc, lorsque l'État intervient, que l'intérêt privé soit inapte à le remplacer, et l'on a montré les raisons d'ordre public qui commandaient son action en matière de forêts domaniales, de forêts communales et d'établissement publics.

L'objet de cette gestion, les principes sur lesquels elle repose, varient suivant qu'elle s'applique aux forêts domaniales ou aux forêts communales et d'établissements publics. Pour les forêts domaniales, le développement de la richesse publique doit être l'objectif de la gestion. Dès lors, le revenu en argent, sans être négligé pour cela, prend la seconde place, et l'État doit s'efforcer d'obtenir des forêts nationales les produits les plus utiles, les bois qui répondent le mieux aux besoins de l'industrie, ceux qui, en raison de l'éloignement ou des difficultés d'accès des lieux d'origine à l'étranger, exigent des sacrifices trop élevés pour être amenés sur nos marchés, ceux aussi dont les sources de production pourraient être taries par une consommation abusive.

Pour les forêts qui appartiennent aux communes et aux établissements publics, les règles de gestion doivent se plier aux intérêts du propriétaire. Le plus souvent, elles tendent à obtenir le revenu le plus élevé en argent. Dans certains cas, cependant, si la forêt doit fournir les bois de construction nécessaires aux populations dans un rayon déterminé, il devient à propos de subordonner le rendement argent à la production de futaie, qui répond à ces emplois.

Les moyens de gestion sont les mêmes pour les forêts domaniales que pour celles des communes et des établissements publics. Pour les unes comme pour les autres, on s'attache à obtenir la péréquation annuelle des produits en matière et en argent. Il convient donc que toute forêt soit régulièrement aménagée, en vue des intérêts à servir, et que les coupes soient judicieusement assises.

Cela fait, l'action de l'État se trouve épuisée en tant que gestion; sous son contrôle, l'initiative privée est seule à intervenir, en ce qui concerne l'exploitation des coupes, le débit et la vente des bois.

Tous les organes de la gestion de l'État apparaissent dans les lois annuelles de finances. C'est donc uniquement au moyen de ressources inscrites au budget que l'État assure la double gestion des forêts domaniales d'une part, des forêts communales et d'établissements publics d'autre part.

Le montant de ces dépenses a varié de 12,357,747 fr. en 1865, à 12,571,197 fr. en 1875, à 13,534,380 fr. en 1889.

Le produit en argent des forêts domaniales qui figure aux budgets définitifs des recettes a varié, en chiffres ronds : de 41 millions en 1865, à 37 millions en 1875, à 25 millions en 1887. Les prévisions de recettes, pour 1889, sont portées au budget au chiffre de 26 millions en chiffres ronds.

Les produits en matière pour les forêts domaniales sont annuellement d'environ 4 millions de mètres cubes de bois brut, dont plus d'un quart de bois d'œuvre.

Pour les forêts des communes et des établissements publics, le revenu en argent peut être évalué à 35 millions. Les produits en matière sont de 6 à 7 millions de mètres cubes, dont un sixième de bois d'œuvre.

On indiquera enfin que, pour les bois particuliers, le rendement en argent, quoique beaucoup plus variable que celui des forêts soumises au régime forestier, n'est pas éloigné de 60 millions et que les produits annuels en matière correspondants sont environ de 12 à 14 millions de mètres cubes, dont un dixième en bois d'œuvre.

En résumé, le bilan des recettes forestières annuelles peut être ainsi présenté : 120 millions de produits en argent représentent la valeur des bois sur pied, pour 21 à 22 millions de mètres cubes dont 3 millions 1/2 environ de bois d'œuvre.

La production en matière ne comprend ici que la production en bois. Il n'est pas fait mention des produits accessoires. On rappellera seulement que les forêts domaniales et communales fournissent ensemble annuellement environ 500,000 quintaux d'écorces à tan, 3,000 quintaux de liège, 20,000 quintaux de produits résineux.

12. Organisation de gestion. — Enseignement. — Personnel. — Organisation militaire.

La gestion des forêts a été instituée et organisée par le code de 1827 et par l'ordonnance de 1828, rendue pour assurer l'exécution du code. Elle ressortissait au ministère des finances, en vertu de la loi de 1791, où elle fut maintenue par les dispositions réglementaires de 1828 jusqu'en 1877. Puis, par un décret de décembre 1877, le service des forêts a été transféré du ministère des finances à celui de l'agriculture, de nouvelle création. Ce changement, survenu brusquement après trois quarts de siècle de gestion savante et progressive au ministère des finances, a divisé de bons esprits. Les uns, considérant les forêts comme une caisse matière, estiment qu'elles doivent relever directement de l'action et du contrôle financiers; les autres voient dans la propriété boisée une mise en valeur du sol, qui la lie aux choses de l'agriculture et la rattache à ce ministère. Ils trouvent des affinités là où existent parfois des antagonismes d'intérêts. Ils ne se rendent pas compte que si l'agriculture gagne à être encouragée, elle perd à être administrée, de sorte que l'agriculture et les forêts se présentent à l'action publi-

que sous des aspects très différents. En réalité, le point de savoir à quel département ministériel peut être le plus utilement rattaché le service des forêts est moins une question de principe qu'une question de mesure et d'application. Dans les divers États de l'Europe, la gestion des forêts est confiée tantôt au ministère des finances, tantôt à celui de l'agriculture et des travaux publics, sans qu'il y ait d'induction à en tirer, au point de vue des résultats de la gestion. Mais ce qui importe à un haut degré, ce sont les tendances économiques de la direction imprimée à l'administration des forêts nationales, qui doit surtout être considérée dans son acceptation de gestion d'État.

Or, une gestion d'État, s'appliquant à une nature de propriété dont la récolte exige un siècle de préparation pour entrer dans la consommation, doit être avant tout impénétrable aux influences du moment, on dirait volontiers aux modes du jour.

Tout changement de mode pour une forêt est le plus souvent une perte de temps et d'argent.

Au ministère des finances, le service des forêts tendait de plus en plus à produire de la futaie. Il était dans la vérité des principes de la gestion forestière par l'État. Au département de l'agriculture, un mouvement de recul vers le régime du taillis semble se produire. Il y aurait là une grande erreur économique, contre laquelle il conviendrait de réagir.

La gestion des forêts nationales n'est pas une gestion fiscale, comme celle des tabacs, des poudres et salpêtres ou de toute autre gestion directe, dont le but unique est d'accroître les ressources du budget. Elle embrasse deux ordres de faits auxquels répondent les forêts de production et les massifs de protection ; les unes, devant fournir un appoint de bois d'œuvre que l'État peut seul garder en réserve ; les autres, destinées surtout à rendre des services indirects, qui ne sauraient être exigés des intérêts privés. La gestion d'État des forêts, qui est une médiocre opération financière, est une excellente opération économique, en tant qu'elle prépare au pays des éléments de prospérité et de force. Si ce but était perdu de vue, la gestion forestière par l'État n'aurait pas sa raison d'être, car on ne s'expliquerait pas l'État élevant à grands frais des bois de chauffage et de charbon que tout le monde peut produire.

Le personnel auquel la gestion forestière est confiée comprend une hiérarchie de fonctionnaires ainsi organisée : 1° pour les services départementaux ; conservateur, inspecteur, inspecteur adjoint, garde général, stagiaire, brigadier, garde ; 2° pour l'administration centrale, dont le siège est à Paris, un directeur, des administrateurs chefs de bureau, des sous-chefs et des commis.

Il est pourvu à l'enseignement du personnel au moyen d'une école spéciale forestière, dont le siège est à Nancy, et d'écoles secondaires.

L'école spéciale de Nancy est destinée à former le personnel d'administration et de gestion. Elle a été instituée par l'ordonnance de 1828, et, en vertu de dispositions réglementaires, elle s'est recrutée au concours jusqu'en 1887. A partir de cette date, les conditions d'admission ont été modifiées, et les élèves de l'École forestière sont désignés parmi ceux qui sortent en rang utile de l'Institut agronomique.

Ce recrutement est trop récent pour pouvoir être apprécié dans ses effets. En principe, il a l'inconvénient grave de supprimer la voie du concours, qui est la mieux appropriée à des institutions libérales, et d'ouvrir ainsi la porte à l'arbitraire. Quant à l'ancien recrutement, qui a existé de 1825 à 1887, il a fait ses preuves. Elles sont inscrites, non seulement dans les actes de la gestion forestière nationale, mais encore dans l'administration de plusieurs États européens.

L'Angleterre a fait instruire régulièrement son personnel forestier de l'Inde à l'École de Nancy. Le gouvernement ottoman, jusqu'à ces dernières années, a emprunté au personnel forestier français les éléments nécessaires pour fonder une école spéciale à Constantinople et pour poser les bases d'une sérieuse gestion d'État. La Belgique, la Suisse, la Russie, la Roumanie, l'Espagne, le Portugal, envoyaient fréquemment de leurs nationaux suivre les cours de l'école de Nancy. Il y a peu d'années, le gouvernement italien confiait à des forestiers français la mission de préparer la rédaction du code forestier italien. Il fondait aussi à Vallombrosa une école spéciale forestière, qui a plus d'un point de ressemblance avec celle de Nancy.

Les écoles secondaires, dont le nombre a varié et qui sont actuellement réunies en une seule, ont pour objet de perfectionner l'instruction du personnel de surveillance et de permettre ainsi aux brigadiers et gardes les plus capables d'accéder aux emplois supérieurs.

Le personnel forestier rentre dans l'ensemble des forces militaires du pays. Il a été organisé par décret du mois d'avril 1875. Il est formé en compagnies, commandées par des gardes généraux et des inspecteurs ad-

joints ayant les grades correspondants de l'armée, de sous-lieutenant à capitaine. Ce personnel ainsi encadré forme un contingent de plus de six mille hommes, relève du ministère de la guerre et se trouve placé exclusivement sous ses ordres, en cas de mobilisation.

IV. APPENDICE. - FORÊTS D'ALGÉRIE.

13. Distinction à établir entre les forêts de la métropole et celles d'Algérie.

Les forêts d'Algérie sont, depuis trop peu d'années, l'objet d'une gestion régulière, pour qu'elles soient comparables à celles de France et qu'elles rentrent dans un même cadre d'appréciations économiques.

Tout les différencie des massifs de la métropole : les essences, les origines de propriété, le mode de traitement, la nature et la valeur des produits, les causes locales qui influent sur leur décadence.

Comme elles sont appelées, d'autre part, à exercer une action sérieuse sur les destinées de la colonie, c'eût été leur enlever de leur importance que de les englober dans la masse encore confuse des productions ligneuses du continent africain. Elles comportaient donc un examen spécial, susceptible de mettre en évidence l'état d'abandon dans lequel elles ont été longtemps laissées et le rôle qui leur est réservé dans l'avenir.

14. Les forêts d'Algérie avant la conquête.

En remontant à des époques éloignées, l'histoire de la portion du continent africain que baigne la Méditerranée nous montre une région dont les conditions hydrologiques et climatériques différaient sensiblement de celles qui sont observées aujourd'hui. Sa fertilité était merveilleuse; les forêts y occupaient de vastes étendues; la faune y rappelait celle des pays tropicaux chauds et humides; et la présence de l'éléphant, sur les versants méridionaux de l'Atlas, indique bien que ces contrées, dénudées et desséchées maintenant, étaient couvertes d'une végétation plantureuse sillonnée par des eaux abondantes.

A quoi tiennent de si profondes modifications? En Algérie, comme en Palestine, on peut penser qu'elles ont pour cause première la ruine des forêts; et la ruine des forêts est la conséquence logique des mœurs pastorales chez les musulmans nomades, qui occupent le nord de l'Afrique depuis près de dix siècles.

Ces peuples, composés de tribus errantes, n'ayant pas le souci du lendemain, ne peuvent avoir la notion des services directs ou indirects que les sociétés civilisées retirent d'une sage répartition des forêts.

Vivant sous la tente, le bois de construction leur est superflu et, par le fait du climat, leurs besoins ne vont pas au delà des quelques broussailles ramassées aux abords du douar.

L'Arabe ne peut voir dans la forêt que ce qui est favorable ou nuisible à ses troupeaux. C'est pourquoi, par intérêt pastoral, il brûle systématiquement les surfaces boisées, afin d'obtenir une végétation nouvelle, par l'effet de ce récépage brutal.

Ces pratiques ont eu pour effet la destruction des forêts dans les territoires qui embrassent une notable portion du Tell et des vallées inférieures. Aussi, lorsque les Européens pénétrèrent sur le sol africain, après la prise d'Alger, trouvèrent-ils des surfaces embroussaillées, plutôt que des forêts, sauf dans les régions montagneuses et dans les territoires placés en dehors du parcours habituel des tribus.

15. Les forêts depuis la conquête : Nouvelles causes de dévastation. — Organisation du service forestier. — Dépenses et recettes. — Mesures législatives et administratives.

La capitulation qui fut conclue à la prise d'Alger contient l'engagement, par la France, de respecter et de faire respecter les propriétés du peuple vaincu.

Les indigènes et les émigrants usèrent largement de cette disposition et, dès les premiers temps de la conquête, il se produisit une spéculation effrénée : les Arabes vendant aux émigrants, pour les prix les plus modiques, des terrains qu'ils disaient leur appartenir; et les émigrants achetant dans la pensée de revendre avec profit, à bref délai.

Cette première période de la pénétration européenne fut une nouvelle cause de dévastation pour les forêts d'Algérie, auxquelles les troupes et les colons demandaient, sans règle ni mesure, ce que réclamaient leurs besoins, pendant que les Arabes donnaient suite à leurs coutumes pastorales. Ils y ajoutaient même des incendies par malveillance, lorsque les Européens tentaient de tirer profit des ressources existantes.

Aussi, pour marquer l'intention de sauvegarder, dans une certaine mesure, le sol boisé, trois agents forestiers étaient envoyés en Algérie dès 1838. On comprit l'utilité de leur rôle, et leur nombre ne tarda pas à s'augmenter, mais dans des proportions bien trop faibles. En 1849, le budget des forêts de la colonie était de 200,000 fr., s'appliquant à 20 agents et à 73 brigadiers et gardes. On croit rêver en rappelant que ce personnel avait pour mission d'explorer les forêts, d'en lever le plan, de les délimiter, de les surveiller, de les protéger contre les dévas-

tations de toute espèce, auxquelles elles étaient constamment exposées de la part des Arabes, des colons, de l'armée, telles que coupes prématurées ou abusives, défrichements, pâturages, usurpations, incendies... Or, l'étendue des forêts en question était évaluée à 800,000 hectares, dont 264,000 de futaies (chêne-liège, chêne-zéen, chêne-vert, cèdre, érable, pin, olivier) et 536,000 hectares, le plus souvent en broussailles (lentisque, thuya, genévrier, pistachier, philliréa, caroubier, jujubier). On peut s'étonner, à bon droit, que les pouvoirs publics aient appliqué de si faibles moyens à une aussi grande entreprise. Il est vrai qu'en 1858 le rendement annuel de ces forêts, en y comprenant les bois vendus aux colons et délivrés à l'armée, ne dépassait pas 100,000 fr. Ces chiffres sont bons à retenir; ils marquent le point de départ de la mise en valeur des forêts d'Algérie.

Malgré des hésitations, dont l'examen ne servirait qu'à révéler l'absence de prévisions bien conçues, les efforts faits pour organiser la gestion des forêts, quoique toujours insuffisants pour la tâche à remplir, ont suivi une progression croissante : en 1874, le budget des forêts d'Algérie était de 700,000 fr. environ. Il est maintenant de près de deux millions. D'autre part, les recettes de l'année 1884 figuraient pour 350,000 francs, celles de 1887 s'élevaient à 600,000 fr.; les prévisions de l'année 1889 sont de 760,000 fr.

Il convient de remarquer aussi que l'étendue des forêts, évaluée à 800,000 hectares en 1850, est portée maintenant à 3,250,000 hectares, dont 2,500,000 sont domaniales, 280,000 sont communales et 470,000 sont particulières. Dans cet ensemble, 450,000 sont peuplés en chêne-liège.

Dans les cinquante années qui se sont écoulées, depuis que les premiers forestiers ont été appelés en Algérie, en 1838; plusieurs lois spéciales ont été promulguées, bien des mesures ont été prises en matière forestière. On indiquera les principales :

1° La loi du 16 juin 1851, qui comprend dans le domaine de l'État les bois et les forêts, sous la réserve des droits de propriété et d'usage, régulièrement acquis, antérieurement à la présente loi;

2° Le sénatus-consulte du 22 avril 1863, relatif à la constitution de la propriété en Algérie, qui a eu pour effet de donner une base à la propriété des tribus, tout en maintenant dans le domaine de l'État les bois et forêts, ainsi que le voulait la loi de 1851;

3° Le décret du 2 février 1870, qui aliène 150,000 hectares de forêts de chêne-liège, vendus aux concessionnaires;

4° La loi du 9 avril 1873, qui introduit la loi française en matière de propriété immobilière et abolit tous droits fondés sur le droit musulman ou kabyle, qui seraient contraires à la loi française;

5° La loi du 18 juillet 1874, relative aux mesures à prendre en vue de prévenir les incendies dans les régions boisées de l'Algérie. Cette loi visait à assurer l'existence même des forêts. On estimait alors à 250,000 le nombre d'hectares ravagés par des incendies, attribués le plus souvent à la malveillance. Des sanctions énergiques s'imposaient. Aussi, la loi porte-t-elle qu'en cas d'incendies de forêts, les tribus et les douars pourront être frappés d'amendes collectives. Elle ajoute même que lorsque les incendies, par la simultanéité ou leur nature, dénoteront de la part des indigènes un concert préalable, ils pourront être assimilés à des faits insurrectionnels. Elle interdit, en outre, le pâturage, pendant six ans au moins, sur l'étendue des bois et forêts incendiés. La loi de 1874 a été complétée tardivement par celle du 9 décembre 1885, qui autorise l'expropriation des enclaves et le cantonnement ou le rachat des droits d'usage. Elle contient aussi des dispositions restrictives en matière de défrichement, et le principe de l'expropriation pour les terrains à reboiser;

6° Par décret du 25 août 1881, le service forestier d'Algérie qui, depuis l'origine, ressortissait au gouvernement local de la colonie, est rattaché au ministère compétent de la métropole;

7° Par de nombreuses décisions, dont quelques-unes remontent aux premières années de la conquête, des concessions de forêts avaient été consenties, en territoire civil comme en territoire militaire, dans l'intérêt de l'État, aussi bien que dans l'intérêt de la colonisation. Mais, plus tard, on constata que nombre de ces concessions n'ayant été sollicitées et obtenues que dans un but de spéculation, avaient donné lieu à de grands abus et, par arrêté du 2 décembre 1848, le ministre de la guerre prescrivait une vérification générale de ces concesssions. Elles portaient, en majeure partie, sur des forêts de chêne-liège. Elle s'appliquaient à 70,000 hectares environ en 1858; à 150,000 hectares en 1863. On a rappelé qu'en 1870, 150,000 hectares de ces forêts avaient été vendus aux concessionnaires. L'État a renoncé avec raison à ces aliénations et aux concessions à long terme.

Les forêts de chêne-liège donnent des produits spéciaux recherchés dans le monde entier. Or, ces forêts occupent des territoires

restreints : en France, en Espagne, en Portugal, en Algérie, en Tunisie. Leur mise en valeur présente donc un sérieux intérêt. Quelques chiffres permettent d'en juger : leur surface totale est de 1,300,000 hectares, produisant 540,000 quintaux d'une valeur de 35 millions. L'Algérie figure dans cette contenance pour 450,000 hectares. Les produits qu'elles donnent maintenant sont de 66,000 quintaux d'une valeur de 4 millions. Leur mise en valeur déterminera une production de 300,000 quintaux, d'une valeur de 20 millions.

16. Conclusion. — L'insuffisance du domaine forestier en Algérie est un péril pour la colonie.

Ces aperçus donnent à penser qu'on n'a pas encore obtenu de résultats bien appréciables pour les forêts d'Algérie.

On peut même se demander, à en juger par divers documents officiels, notamment par l'exposé des motifs de la loi de 1874, par un rapport du conseil de gouvernement en 1883, par le rapport de la commission du budget en 1885, si les forêts d'Algérie, considérées dans leur ensemble, ne sont pas dans un état de dégradation plus prononcé qu'au moment de la conquête.

Et pourtant de grands efforts ont été accomplis par des hommes de valeur, qui se sont consacrés à l'œuvre de la restauration des forêts d'Algérie; on ne saurait trop le proclamer. Pourquoi donc ces efforts ont-ils été en partie stérilisés et n'ont-ils eu pour principal effet que de ralentir le mouvement de destruction, occasionné par la triple action des incendies, des délits commis par les indigènes, des exploitations abusives? Il faut bien le dire : les pouvoirs publics, en ce qui concerne les forêts d'Algérie, se sont trop facilement contentés de mesures incomplètes et souvent tardives. Or, en matière de gestion d'État, l'absence de gestion peut être préférable à une gestion insuffisante.

S'il n'y avait pas eu de service forestier en Algérie, la responsabilité du gouvernement colonial se serait trouvée directement engagée, et l'autorité militaire n'aurait pas failli à sa tache; elle aurait fait garder les forêts par des gendarmes, par des spahis. Les forêts n'auraient pas été administrées, mais elles auraient vécu; tandis qu'il suffisait de la présence de quelques forestiers éparpillés sur d'immenses territoires, pour que l'État se crût autorisé à penser qu'il avait pourvu aux nécessités de la gestion.

En réalité, cette apparence d'organisation technique était un rideau derrière lequel colons et indigènes dévastaient les forêts à l'envi, jusque dans les régions du Sud, où le conseil de gouvernement signalait, en 1883, la destruction des Dayas, couverts de beaux pistachiers peu d'années auparavant.

Ce n'est pas seulement en matière de personnel qu'on s'est arrêté à des demi-mesures. De même a-t-on fait pour les dispositions législatives ou réglementaires. Ainsi, pour n'en citer que deux exemples, la loi de 1851 n'assure la domanialité forestière que d'une façon incomplète en principe, et sur des surfaces trop restreintes, eu égard à l'étendue de l'Algérie. Si l'on considère, d'autre part, la loi de 1874, on constate qu'elle n'est qu'une partie d'un ensemble de mesures destinées à protéger efficacement les forêts. Il était fort à propos d'édicter de rigoureuses sanctions contre les incendiaires. C'est ce qu'a fait la loi de 1874; mais il était non moins utile de supprimer les principales causes d'incendie, en prescrivant le rachat des enclaves et des droits d'usage qui grèvent les forêts. C'est seulement en 1885 qu'il y a été pourvu.

Il suffit d'avoir marqué, dans des points essentiels, les lacunes de la législation et l'insuffisance du personnel de gestion, pour que des résultats acquis se dégage la ligne de conduite à tenir désormais, en faisant la part des conditions spéciales à l'hydrologie et à l'orographie du lieu.

En Algérie, plus encore qu'en France, il faut beaucoup attendre des services indirects que les massifs forestiers rendent à l'agriculture. Dans cette région de 30 millions d'hectares, parcourue dans sa plus grande dimension par des rameaux de l'Atlas, émergeant en saillies parallèles, interrompues çà et là, où l'on compte vingt-neuf cours d'eau à régime très irrégulier et parfois torrentiel, la surface boisée, en y comprenant toutes les forêts, domaniales, communales et particulières, est évaluée à 3,250,000 hectares; et encore faut-il considérer qu'une notable partie de ces forêts est à l'état de broussailles.

Cette proportion de 10 p. 100 de terrains à consistance boisée incomplète est physiquement insuffisante, pour une contrée où les longues sécheresses sont suivies d'averses d'une abondance excessive.

Il est vrai que, par l'effet de la perméabilité du sol et de la grande quantité d'eau évaporée, le débit est moins torrentiel qu'on ne pourrait le supposer; mais il est irrégulier et sa moyenne est faible, à ce point qu'on pourrait dire que certaines rivières d'Algérie sont souterraines pendant la plus grande partie de l'année. Ainsi, on admet que dans l'Europe occidentale le débit moyen des rivières varie du quart à la moitié du volume

des pluies, tandis qu'en Algérie il ne serait que d'un vingtième à un trentième de l'humidité tombée. Il est certain que, dans de pareilles conditions, un accroissement de surface boisée aurait pour l'agriculture les plus heureuses conséquences, en relevant le débit des rivières.

La France a 17 p. 100 de sa superficie en forêts. A divers points de vue, on a montré que c'était insuffisant pour la métropole. C'est, *a fortiori*, moins que le strict nécessaire pour l'Algérie. Il faudrait à l'Algérie, pour qu'elle se rapprochât de la normale, deux millions d'hectares de bois en plus; et la question ainsi posée n'est pas de celles dont la solution se heurte à d'insurmontables difficultés. Il suffirait d'aborder le problème de front pour voir les obstacles s'évanouir : la loi de 1851 a dit excellemment que les bois et forêts d'Algérie faisaient partie du domaine de l'État. En s'arrêtant aux bois existants, elle a manqué de prévoyance, et le législateur eût été bien avisé s'il avait aussi compris dans le domaine de l'État les sols arides, dénudés, qui forment les portions les plus dégradées des bassins de réception des principaux thalwegs. Ces terrains sans valeur feraient aisément, en surface, le contingent forestier nécessaire, et il ne serait pas malaisé de donner d'amples compensations agricoles, en échange de la privation des maigres jouissances pastorales qu'ils peuvent représenter.

Qu'une disposition nouvelle complète donc dans ce sens la loi de 1851. Les terrains qu'elle ajouterait au domaine forestier ne sont pas de ceux qui réclameraient des travaux onéreux de restauration. Là, point de barrages ni d'ouvrages d'art. Il suffirait de mises en défends, de frais de garde, de recépages, de quelques semences, pour assurer leur reboisement; car les ravages des troupeaux, les incendies, ont seuls pu dépouiller à ce point un sol qui se prête parfaitement à la végétation des essences spéciales au climat.

Les limites des forêts de protection posées, on aurait à sortir du cercle vicieux dans lequel on tourne depuis quarante ans, et qui consiste à restreindre les allocations budgétaires du service forestier de l'Algérie parce que les forêts rapportent peu, et à avoir des forêts improductives, parce que leur gestion est forcément incomplète.

Les forêts, voire les broussailles qui font partie du domaine de l'État, ne tarderont pas à apporter un précieux contingent aux ressources du pays, lorsqu'elles seront soustraites aux déprédations et administrées avec esprit de suite. A ne considérer que le chêne-liège qui se trouve en Algérie dans une de ses zones de prédilection, il y occupe environ 450,000 hectares, et l'on peut évaluer à 20 millions au moins le revenu annuel de ces seuls massifs, quand ils seront en pleine et régulière production.

En résumé, les intérêts coloniaux de l'Algérie conseillent d'y constituer un domaine forestier de cinq millions d'hectares environ, formé des massifs existants améliorés, et de périmètres de forêts de protection à créer dans les bassins de réception dégradés.

Ce qui est indiqué ici se rapproche, par plus d'un côté, des dispositions qui ont été adoptées dans l'Inde.

Quand le gouvernement britannique a jugé utile de créer un domaine forestier d'État sur les versants de l'Himalaya, il a fait délimiter trente millions d'acres de forêts. La garde en a été confiée à un personnel tiré de l'armée des Indes et pris, en grande partie, dans l'élément indigène. Puis sont venus de la métropole des forestiers qui ont appliqué à cet immense domaine les méthodes de gestion et d'administration, empruntées surtout à l'enseignement forestier français.

La France est mieux placée pour faire aujourd'hui en Algérie ce que l'Angleterre accomplit depuis vingt-cinq ans dans l'Inde. Qu'elle se mette résolument à l'œuvre : il y va des intérêts essentiels de sa grande colonie méditerranéenne.

HENRI DE VENEL.

Bibliographie.

BAUDRILLART. *Traité général des eaux et forêts*. Paris, 1821 à 1840. — *Statistique forestière*. Paris, 1878. Imprimerie nationale. — *Annales forestières et métallurgiques*. Paris, 1842 à 1862. — *Bulletin des Annales forestières*. Paris, 1842 à 1862. — *Revue des eaux et forêts*. Paris, 1862 à 1890. — *Répertoire de législation et de jurisprudence forestières*. Paris, 1862 à 1890. — *Annuaire des eaux et forêts*. Paris, 1862 à 1889. — DUVERGIER. *Collection complète des lois, décrets, règlements et avis du conseil d'État*. Paris, [illegible] à 1889. — *Enquête sur les incendies de forêts dans la région des Maures et de l'Esterel*. Paris, 1869. Imprimerie nationale. — *Enquête sur les incendies de forêts dans la région des landes de Gascogne*. Paris, 1873. Imprimerie nationale. COMBE. *Les Forêts de l'Algérie*. 1889. Alger, Jourdan. [illegible] *la Région du Chêne-Liège en Europe et dans l'Afrique septentrionale*. 1889. Alger, Jourdan. — MARC. *Les [illegible]*. 188[illegible]. Alger, Fontana.

FORTUNE DE L'ÉTAT.

SOMMAIRE

I. THÉORIE DE LA FORTUNE DE L'ÉTAT.

1. La fortune de l'État et la science des finances.

La fortune de l'État est l'objet de la science des finances, qui en définit le caractère, en distingue les éléments, en détermine le mode de gestion.

2. Définition de la fortune de l'État.

Pour pouvoir définir avec précision ce qu'il faut entendre par ces mots : fortune de l'État, il faut se faire d'abord une idée scientifique des attributions de l'État, se rendre un compte clair de l'action réciproque exercée par l'État sur l'individu et par l'individu sur l'État; il faut avoir, en un mot, préalablement défini l'État lui-même, dans son but, dans son utilité et dans son fonctionnement (V. ÉTAT).

Il ne suffit pas, en effet, de dire, sans se préoccuper de ce qu'il faut penser de l'État, que sa fortune est l'ensemble de ses biens, car c'est un caractère commun à toutes les fortunes que d'être un ensemble de biens, et cette définition s'appliquerait à la fortune des particuliers, tout autant qu'à celle de l'État.

Ce serait d'ailleurs une définition qui, quoi qu'on en dise, engagerait la définition même de l'État parce qu'elle supposerait un État personnel, dont l'existence pourrait être conçue comme une réalité en dehors des citoyens qui se meuvent avec lui.

Rien ne serait plus simple et ne satisferait mieux les apparences que de parler de l'État, envisagé dans sa fortune, comme d'un particulier riche, le plus riche de tous, par ses terres, ses bois et ses capitaux, un haut personnage gérant son patrimoine avec plus ou moins de sagesse, dépensant ses revenus avec un sentiment plus ou moins éclairé de ses véritables besoins et de ses devoirs envers lui-même et envers les autres, obligé à faire le bien en proportion de ses richesses, secourable aux pauvres, comptant avec les riches, supérieur à tout le monde et gardant son rang, comme il convient à un seigneur, à un patriarche, à une providence.

Mais ce n'est là que le caractère extérieur de la fortune de l'État, et on en aurait une idée tout autre et plus rapprochée de l'idéal économique, si on ne voyait dans l'État que nous-mêmes, et dans sa fortune qu'une simple partie de la nôtre, que si on ne lui reconnaissait d'autres ressources légitimes que ce que nous lui abandonnons sur nos revenus, que si on ne trouvait dans ses dépenses rien d'autre que le prix de travaux que nous faisons en commun.

Si pourtant l'État n'était qu'un gérant, élu ou subi, chargé des affaires des citoyens, comment pourrions-nous parler de sa fortune ? Cette prétendue fortune, d'où viendrait-elle et que deviendrait-elle? Les citoyens en seraient les maîtres; il n'y aurait plus, à proprement parler, de fortune de l'État; il n'y aurait qu'une fortune nationale, formant un grand tout, gérée par un mandataire commun pour une part, et par les citoyens eux-mêmes, pour le reste.

Dans cette hypothèse, qui satisfait d'ail-

leurs beaucoup plus que la première aux conditions des lois économiques, s'il y a encore des ressources mises en commun et constituant une certaine masse de biens, il est possible de dire de ces biens qu'ils sont la dotation de l'État, mais il n'y a plus de place pour l'idée d'un patrimoine, d'une propriété en terres ou en capitaux, d'une accumulation de richesses appropriées, produisant des fruits au profit d'un propriétaire.

Et pourtant, bien qu'on n'aperçoive pas la raison d'être économique d'un patrimoine d'État, qu'il soit difficile d'en concevoir la formation et d'en reconnaître l'utilité, au point de vue du développement de la richesse nationale, on est bien obligé d'admettre qu'il n'y a pas d'État — et par État il faut entendre toutes les personnes morales qui le complètent et en sont comme le cortège obligé, provinces, communes, etc., — il n'y a pas d'État, disons-nous, qui ne possède un patrimoine, qui n'ait des terres, des bois, des industries, des capitaux, qui ne soit un propriétaire, au sens le plus strict du mot.

Le patrimoine privé de l'État a une origine historique ; il est l'expression, dans l'ordre économique, de la confusion qui se fait, dans l'ordre politique, entre le prince et le peuple.

Le domaine de nos premiers rois, agrandi par les mariages, divisé entre les enfants, reconstitué par des alliances, des achats, des cessions, des guerres, n'a pas d'origine économique, mais il est un des produits de l'histoire. Il est né des lois de l'histoire et de la politique (V. Politique), et ces lois, qui l'ont formé, sont encore en activité. Elles ont permis qu'il fût transformé, mais non pas qu'il disparût. Ces lois de l'histoire, on les retrouve encore vivantes dans les pays neufs où le vieux monde verse le trop-plein de sa population. Elles y reconstituent, ou plutôt elles y constituent à nouveau, dans des conditions différentes et même contraires à celles du passé, un patrimoine d'État, approprié, produisant des revenus, créant au profit de l'État des droits semblables à ceux des citoyens propriétaires et renouant, après des siècles, la chaîne du temps.

De sorte qu'on ne peut pas affirmer que la fortune de l'État soit personnelle, — les lois économiques s'y opposent —, ni que, fondue dans la fortune nationale, elle y perde jusqu'à la possibilité d'être constituée en patrimoine — les lois de l'histoire et de la politique ne le permettent pas.

Si la fortune de l'État n'est pas la fortune d'un être que nous aurions formé à notre image, pour le rendre apte à posséder des biens, elle n'est donc pas, non plus, la fortune de tout le monde.

On ne peut pas dire qu'elle soit indépendante de la richesse de tout le monde ; on ne peut pas la concevoir non plus comme un ensemble de délégations sur la fortune de tous les citoyens, pour servir à payer des travaux communs.

Si la fortune de l'État ne renfermait pas d'autre idée que celle d'une gestion commune de biens indivis, on ne pourrait plus concevoir l'État comme l'expression du passé, du présent et de l'avenir de la nation ; il ne serait pas autre chose que les générations éphémères de citoyens avec lesquelles il se confondrait ; on ne pourrait pas en dire qu'il vient de plus loin ni qu'il va plus haut.

Il faut donc, après avoir pesé ces contradictions, s'arrêter à une définition complexe, qui puisse être avouée par la science économique, sans être désavouée par la science politique.

La fortune de l'État doit être considérée comme l'ensemble des biens qui assurent l'existence de la nation dans le présent et dans l'avenir, comme elle l'a fait dans le passé.

Elle remplit les conditions que la science financière considère comme nécessaires, quand, d'une part, elle n'entrave pas le développement de la richesse nationale et quand, d'autre part, elle laisse toutes les carrières ouvertes à l'initiative des citoyens, sans affaiblir l'énergie des individus ni faire évanouir leur responsabilité.

3. Éléments de la fortune de l'État.

La fortune de l'État se compose : 1° de terres, de bois, de mines, de salines, etc., qui constituent un domaine foncier ; 2° de capitaux engagés dans des entreprises et des industries d'État, de fonds, reliquats de gestion ou espèces réunies à l'avance pour être ultérieurement dépensées, qui constituent, sauf pour la partie immobilisée dans l'industrie, une fortune mobilière; 3° de droits et ressources annuels provenant des contributions et des impôts qui constituent une dotation pour les services publics.

4. Domaine foncier de l'État. — Son développement, sa décadence, sa reconstitution.

La proportion de ces divers éléments est variable selon les époques et les pays.

Dans la vieille Europe, le domaine foncier était la partie principale de la fortune de l'État. Confondue avec celle du seigneur, du prince et du roi, la fortune de l'État était formée d'un grand nombre de domaines, dont les fruits servaient à défrayer la souveraineté.

Les revenus des souverains consistaient en denrées qui ne se transformaient que difficilement en argent. On possède de curieux détails sur les dépenses des rois d'Angleterre, au moyen âge, alors que, pour faire vivre leur cour, ils se transportaient d'une propriété à une autre, pour en consommer sur place les produits.

Ces domaines fonciers avaient une consistance et une origine qui ont varié, selon les pays et le temps. Ils ont formé, aux époques successives de l'histoire, la fortune territoriale des souverains en Europe et dans les autres parties du monde, avec des différences nées de la diversité des civilisations. Il n'y a pas de peuple chez lequel il n'ait existé et il n'existe encore un patrimoine foncier de l'État.

Ce patrimoine a perdu de son étendue; il joue un rôle moins important qu'autrefois; il n'est plus l'élément principal de la fortune de l'État, mais il subsiste. Il tend même à reprendre une place prépondérante dans la fortune des colonies d'Amérique et d'Australie, où l'État se fait un domaine foncier, l'agrandit et l'administre en vertu de principes particuliers. Le mode de constitution et de gestion des propriétés de ces États exerce même, de nos jours, une influence considérable sur la fortune et le développement de la propriété privée elle-même.

Dans les colonies dont nous parlons, où il existe de grandes étendues de terres non appropriées, l'État se les attribue, mais il s'abstient en général, pour le présent, de les gérer lui-même. Il en fait l'abandon aux particuliers sous conditions, soit au moyen de ventes, soit au moyen de concessions temporaires, gratuites ou non. Il arrive souvent, il est vrai, que le concessionnaire devienne propriétaire définitif, mais le contraire peut se produire et a été fréquemment stipulé. Quand on insère dans les contrats de concession une clause de retour à l'État au bout d'un certain nombre d'années, il doit en résulter forcément dans l'avenir la constitution d'un domaine foncier national.

Les terres qui sont aujourd'hui improductives ou qui ne rendent encore que peu de chose donneront, à l'expiration du terme convenu, des revenus très importants, et l'État se trouvera posséder des ressources annuelles propres, applicables à ses besoins et qui deviendront le principal élément de sa fortune, comme chez les peuples anciens.

Il est donc à peu près certain que dans les parties du monde colonisé par l'Europe, il se forme et se formera un domaine foncier analogue à celui qui a existé chez nous dans les premiers siècles de notre histoire.

C'est là une conception nouvelle du domaine de l'État qui nous réserve beaucoup de surprises.

L'appropriation de terres coloniales sans maître et leur retour probable à l'État, après une mise en valeur par des concessionnaires, a fait envisager sous un jour nouveau le droit de propriété lui-même, et a préparé sans aucun doute les esprits à la doctrine de la *nationalisation* de la terre (Voyez ce mot).

Ce ne peut être, en effet, que la formation en cours du domaine colonial, et l'habitude qu'on a prise dans les pays neufs de considérer la propriété individuelle comme une création de la loi, qui expliquent le succès prodigieux de la doctrine de nationalisation de la terre, dans toutes les parties du monde où les Anglais se sont établis et qu'on a appelées la plus grande Bretagne.

La fortune de l'État se composerait, dans cette hypothèse, de toute la fortune immobilière de la nation, et la *rente* de la terre (Voyez ce mot) serait employée aux dépenses communes.

On arriverait ainsi à des résultats sensiblement analogues à ceux que produirait un *impôt foncier* unique (Voyez ce mot) qui absorberait la totalité du produit net du sol.

C'est par là que les fondateurs de la nouvelle école prétendent se rattacher aux théories de Quesnay et de Turgot (V. Quesnay, Turgot, Du Pont de Nemours, Physiocrates).

Les physiocrates, en demandant que l'État puisât toutes les ressources dont il a besoin dans un impôt unique sur les terres, ne diffèrent des disciples de M. Henry George que par la mesure, et parce qu'ils laissent une portion du produit de leurs terres à ceux qui en sont les propriétaires, tandis que les prétendus héritiers de leur doctrine épuisent la rente et transforment ainsi la pleine propriété des occupants en une sorte de concession qui ressemble à une location.

En dehors du domaine privé de l'État (V. Domaine), il existe un domaine public. Ce domaine comprend les biens que l'État détient en tant qu'il représente l'intérêt général des citoyens. Tels sont, par exemple, les routes, les canaux, les ports et autres ouvrages construits en vue de l'usage commun, les fortifications destinées à la défense du territoire national, les édifices consacrés soit à un usage commun, comme les églises et les temples, soit à un objet d'utilité générale, comme les écoles et les musées, soit aux services des divers organes de la puissance publique, comme les ministères, les palais de justice, les casernes etc.

5. Industries d'État et capitaux de l'État. — Origine et développement. — Caractère antiéconomique de ce développement.

Mais il y a une autre partie, une partie plus nouvelle de la fortune de l'État, qui est formée de capitaux placés dans des entreprises, par suite de l'extension qu'on a donnée aux attributions de l'État.

L'État se fait industriel; il a des administrations qui ressemblent à des établissements commerciaux; il possède des usines, et pour fonder ces établissements et ces usines, il a réuni des capitaux avec lesquels il a fait face à des dépenses qu'on pourrait appeler justement de premier établissement.

Cette introduction d'un semblable élément dans la fortune de l'État se lie à l'exercice des monopoles financiers, car c'est pour exploiter ces monopoles qu'on a créé de véritables usines productives de revenus. C'est pour assurer la rentrée des impôts dont le taux était très élevé, par rapport à la valeur des choses imposées, que l'État s'est, par exemple, réservé en France le monopole du tabac et des allumettes (V. MONOPOLE) et que d'autres pays, comme la Suisse, ont établi le monopole de l'alcool.

Il y a bien eu d'autres fabriques entretenues par les États à des époques antérieures et aujourd'hui encore, dont l'origine n'a rien de fiscal, comme certaines fabriques de porcelaine et de tapisseries. C'était comme le luxe des souverains, protecteurs d'arts spéciaux, voulant doter de ces arts leur pays et créant des fabriques modèles, qui formaient en quelques sorte des annexes aux grands musées d'art (V. BEAUX-ARTS).

Le monopole de la poste a encore une autre origine : c'est la nécessité pour le gouvernement d'assurer ses communications avec ses agents, sur tous les points du territoire. On a, par extension, fait du service des postes et plus tard des télégraphes (Voy. ces mots) une véritable industrie d'État, à laquelle on s'est d'ailleurs contenté de demander dans un certain nombre de pays, pour tout bénéfice, de couvrir les frais des transports administratifs du gouvernement.

Mais il n'en est pas moins vrai que l'administration des postes a constitué d'abord une simple industrie de transports pour le service de l'État. Elle est née de cette idée que l'État peut, dans certaines circonstances, faire pour lui-même et par lui-même, mieux que des particuliers et qu'il doit craindre de demander à l'industrie privée quelques-unes des fournitures dont il a besoin. C'est la même conception de leur intérêt qui a fait créer par les États des manufactures d'armes, de poudre, des ateliers de constructions navales.

Mais ce qui a donné le plus de développement aux industries d'État, c'est que les monopoles, conçus d'abord dans l'intérêt du Trésor public, ont paru plus tard pouvoir servir ce qu'on a désigné par le nom d'intérêt général de l'industrie et du commerce de la nation.

C'est ainsi que l'État s'est fait banquier par les bons de poste, par le recouvrement des factures et des effets de commerce, par les caisses d'épargne que l'État garantit, et surtout par les caisses d'épargne postales qui font des virements de compte d'une place à une autre (V. CAISSE D'ÉPARGNE).

Il est devenu, en outre, entrepreneur général de transports, faisant pour le public le service des articles de messagerie et des petits colis. Il a construit, acquis et exploité des chemins de fer. On lui demande de prendre la responsabilité de l'organisation d'un outillage national pour diminuer les frais généraux de la production des particuliers, conception toute spéciale des devoirs de l'État.

Tout un patrimoine nouveau a surgi, pour réaliser ces combinaisons, capital créé quelquefois par des prélèvement sur les impôts, le plus souvent par des appels au crédit, qui depuis un certain nombre d'années se chiffrent par des milliards.

Le domaine industriel de l'État est sans aucun doute appelé à dépasser partout en importance son domaine foncier. Le capital des chemins de fer représente à lui seul des sommes énormes, et la valeur des forêts domaniales est ou sera bientôt inférieure à la valeur des chemins de fer dans tous les pays du monde.

Seule, la réalisation du système de la nationalisation de la terre, en transformant les propriétés privées en propriétés publiques, pourrait contre-balancer l'importance du domaine d'État industriel par celle du domaine d'État foncier.

Ainsi, les lois économiques ont d'abord agi dans le sens de la destruction du domaine foncier. Un nouveau domaine composé de capitaux industriels, immobilisés ou non, a été créé par le mouvement même de l'industrie, la plupart du temps, il faut le reconnaître, en contradiction avec les lois économiques; et ce nouveau domaine paraissait devoir remplacer dans la constitution de la fortune de l'État, celui des premiers temps de notre histoire européenne, lorsqu'une évolution d'un caractère social a révélé dans l'Amérique du Nord et en Australie une tendance à rendre au domaine foncier de l'État son ancienne prépondérance.

Cet ensemble de faits historiques, politiques, économiques et sociaux, fournit la preuve la plus évidente de l'indestructibilité du domaine ou patrimoine d'État, qui a été, est et sera toujours un des éléments nécessaires de la fortune de l'État.

6. Ressources annuelles de l'État. — Prélèvement annuel sur la richesse des citoyens.

A ces deux éléments foncier et industriel de la fortune de l'État, il faut ajouter l'ensemble de ses ressources annuelles qui en forment le troisième et le plus considérable élément.

Si l'État est riche en biens, il l'est surtout en revenus. La portion la plus importante de sa richesse est et sera de longtemps — probablement toujours, il faut l'espérer — la part annuelle qu'il prélève sur la richesse de la nation, au moyen de taxes, d'impôts et de contributions de toute nature. Il est inutile de dresser le catalogue de tous les impôts; leurs caractères généraux seront indiqués plus loin. On trouvera sur le choix de ces impôts, sur leur assiette, sur leur exploitation, tous les dévelopements nécessaires dans des articles spéciaux; on les appréciera sommairement dans ceux des paragraphes du présent article qui seront consacrés aux principes et aux méthodes de gestion de la fortune de l'État.

7. Fortune de l'État dans ses rapports avec la fortune des particuliers. — Influence réciproque.

La fortune de l'État et celle des particuliers forment la richesse nationale. Elles sont composées des mêmes éléments combinés dans des proportions différentes.

La fortune des particuliers est beaucoup plus grande que l'autre, mais l'une et l'autre se pénètrent incessamment, ont l'une sur l'autre une action réciproque, tantôt favorable, et tantôt malfaisante.

Cette pénétration et cette influence agissent sur la production, la consommation et la distribution de la richesse dans la nation, en raison d'abord de la composition de ces deux fortunes, c'est-à-dire selon la proportion qui y est établie entre les divers éléments que nous avons distingués, et aussi en raison des principes qui président à leur gestion, c'est-à-dire selon que l'État ou les individus se font dans leur gestion propre des concessions plus ou moins étendues, comme c'est le cas lorsque les individus renoncent à exercer sur un point leur action individuelle à cause du profit qu'ils espèrent retirer de cette renonciation, ou lorsque l'État abandonne au contraire aux citoyens une de ses attributions, espérant accroître par cet abandon la richesse nationale en développant l'énergie et l'initiative des individus.

8. Proportion des divers éléments qui les composent. — Les ressources prélevées sur celles des citoyens doivent former la part prépondérante de la fortune de l'État.

La proportion qu'il faut essayer de garder entre les différents éléments de la fortune de l'État dépend de la conception qu'on se forme de l'État, de ses droits, de ses devoirs, de ses attributions naturelles.

Quand on veut restreindre l'action du gouvernement, comme le demandent les économistes, il faut empêcher le patrimoine de l'État de s'accroître et faire obstacle à ce que l'État devienne capitaliste et capitaliste toujours prêt à faire valoir ses fonds dans l'industrie et le commerce, de la même manière que les autres capitalistes qui se trouvent dans la nation.

Ceux qui désirent développer, loin de l'affaiblir, le ressort de l'énergie individuelle et affirmer la responsabilité humaine, cherchent à donner, dans la composition de la fortune de l'État, la prépondérance aux ressources annuelles sur le patrimoine et essayent de constituer ces ressources annuelles prélevées sur le revenu des citoyens, de manière à ne pas troubler l'action des lois naturelles de l'économie politique.

Il ne faut pas oublier, en effet, que les impôts et les contributions publiques ne sont que des portions de revenus privés, et que le choix de cette portion, le mode suivant lequel elle est détournée de son emploi naturel, en passant d'un particulier à l'Etat, peuvent avoir une influence dominante sur la richesse des citoyens, sur le développement de leur industrie, sur leur activité propre, sur l'accroissement ou la diminution de leur bien-être et de leur fortune.

La composition de la fortune de l'État n'a donc pas seule de l'action sur la richesse nationale.

Le mode de gestion de cette fortune, quelle que soit d'ailleurs la proportion dans laquelle se trouvent combinés les éléments qui la composent, a une importance au moins égale et une influence non moins grande sur l'état économique de la nation.

II. PRINCIPES QUI DOIVENT GUIDER DANS LEUR GESTION LES ADMINISTRATEURS DE LA FORTUNE DE L'ÉTAT.

9. Opposition entre les modes de gestion de la fortune de l'État et de celle des citoyens.

Les principes qui doivent inspirer les particuliers et l'État, dans la gestion de leur fortune, sont en quelque sorte contradictoires.

La fortune des individus ne peut être administrée, ce qui est l'évidence même, que dans l'intérêt exclusif du propriétaire.

La fortune de l'État, et nous entendons par cette expression non seulement les terres et les capitaux, mais aussi les droits et revenus annuels, ne doit pas être administrée comme un bien indivis entre ceux qui forment la nation, mais comme un bien réservé qui garantit en même temps l'intérêt collectif des citoyens, la grandeur, l'autorité et la puissance de l'Etat, dans le présent et dans l'avenir.

L'intérêt général, qu'on peut appeler aussi l'intérêt de l'État, n'est pas nécessairement d'accord avec les intérêts actuels d'un certain nombre d'individus, ni même avec la somme des intérêts de tous les individus réunis.

Il faut examiner successivement les principes qui doivent être appliqués à la gestion de la fortune de l'État sous ses trois formes : domaine privé, industries d'État et capitaux, contributions publiques. Ces principes ne sont pas partout les mêmes et les différences qu'ils présentent sont utiles à signaler.

10. Principes d'administration du domaine foncier. — Jouissance par l'État. — Jouissance commune

L'État doit, en général, administrer son domaine privé comme un propriétaire ordinaire; mais il est cependant obligé, dans un certain nombre de cas, de se guider d'après des principes différents de ceux auxquels obéit le propriétaire ordinaire, pour pouvoir tenir compte des intérêts généraux de la nation. L'administration du domaine forestier (V. FORÊTS) nous fournit un exemple à l'appui.

L'État ne doit pas chercher, comme le ferait un propriétaire ordinaire, à tirer de ses bois un revenu aussi élevé que possible; il ne doit pas, comme c'est ordinairement le cas pour les bois des communes, les affecter à l'usage collectif des habitants qui habitent les lisières. Il doit avoir pour principale préoccupation, dans la gestion de son domaine forestier, de conserver, parfois même de créer, quand il ne reste plus rien, de vastes massifs boisés, pour faire obstacle aux inondations et à tous les périls que le déboisement engendre.

Les populations ont de la peine à comprendre la distinction fondamentale qu'il faut nécessairement établir entre les propriétés communes et les propriétés de l'État, et ce qui contribue à propager cette erreur, c'est que la gestion des biens communaux ressemble nécessairement, par beaucoup de côtés, à la gestion de biens particuliers restés dans l'indivision.

La jouissance en commun ne doit pas être confondue avec la jouissance par l'Etat; c'est pourtant une confusion qui se fait très souvent et qui, en se généralisant, peut avoir des conséquences très graves.

11. Gestion des monopoles et des industries d'État. — Transformation des prix de vente en tarifs d'impôt.

La gestion des monopoles, des industries d'État et des capitaux mis à la disposition du Trésor public doit être, comme celle du domaine privé, analogue à celle des particuliers.

Les monopoles ont été d'abord fiscaux et ont eu pour objet d'augmenter les ressources de l'Etat en lui permettant de vendre aux particuliers certains produits plus cher que n'auraient pu le faire des industries libres. L'augmentation du prix de vente, par la suppression de la concurrence, constituait et constitue encore un impôt et cet impôt s'ajoute au bénéfice industriel. Mais on a imaginé des monopoles nouveaux de commerce et d'industrie, administrés dans un esprit très éloigné de toute pensée de lucre et dans le but, non pas de faire entrer des ressources dans le Trésor, mais de réduire les frais de production et les dépenses des particuliers.

L'objet des anciens monopoles était de faire gagner de l'argent au Trésor en augmentant les dépenses des nationaux; celui des nouveaux monopoles est de diminuer les dépenses des nationaux en augmentant les dépenses de l'État.

Au lieu de demander aux monopoles exclusivement une ressource, il arrive trop souvent qu'on recherche leur action protectrice au profit de certains produits. On fait du monopole du tabac un encouragement à la culture indigène du tabac, et on s'en sert pour donner satisfaction aux intérêts des populations agricoles.

On veut introduire dans certains pays le monopole de l'alcool pour en faire l'instrument d'une protection agricole, par la faveur qu'on accorde, dans l'organisation ou la gestion de ce monopole, tantôt à la culture du maïs ou de la pomme de terre, ou de la betterave, tantôt à celle de la vigne ou des arbres fruitiers.

Ce même esprit s'applique d'ailleurs à toutes les industries d'État, aussi bien à celles qui sont monopolisées qu'à celles qui ne le sont pas.

On veut faire exploiter les chemins de fer par l'État, non pour augmenter les res-

sources du budget, mais pour répartir une portion du prix des factures de transport entre les contribuables, afin d'agir sur la production nationale.

Il y a un caractère commun à la gestion de toutes les industries d'État, monopolisées ou non, c'est de transformer en un impôt le tarif des objets livrés à la consommation ; la conséquence est de poser devant le pays, à l'occasion du prix de produits manufacturés ou de services rendus, toutes les questions que fait naître l'étude de la juste répartition de l'impôt entre les citoyens. Cette confusion entre l'idée d'un prix et celle d'un impôt peut ne pas avoir d'inconvénients pour les taxes postales, ou pour le prix du tabac, mais dans les grandes affaires, et particulièrement dans celles de transports, elle fait naître chez les citoyens l'idée que l'État a pour mission d'égaliser la situation industrielle et commerciale des différentes régions et de refaire la géographie économique de la nation.

12. Gestion des capitaux de l'État. — Influence du mouvement des capitaux de l'État sur les affaires.

Il y a une gestion d'un ordre particulier qui semble devoir être classée avec celle des autres biens, mais qui en diffère sous beaucoup de rapports : c'est la gestion des capitaux qui sont à la disposition du Trésor public.

Il n'y a pas en principe de différence entre le mode de gestion de ce bien et celui de la gestion d'un domaine ou d'une industrie, mais on peut dire néanmoins que, tout en se maintenant dans la limite la plus étroite de ses attributions, l'État qui gère des capitaux exerce, volontairement ou non, une influence d'un genre tout à fait particulier sur le mouvement des capitaux dans la nation.

On peut gérer un monopole dans un intérêt purement fiscal ; on peut demander à une industrie d'État de se restreindre à fournir à l'administration, au plus juste prix, les produits de sa fabrication. Les gouvernements n'obéissent pas à une nécessité en étendant leurs attributions, en devenant commerçants ou industriels. Ils peuvent résister à des entraînements. Il leur suffit d'avoir la volonté suffisante de respecter les lois économiques.

Ce n'est plus le cas pour la gestion des capitaux. L'État est le plus grand banquier de la nation ; il opère lui-même, ou par l'intermédiaire de banquiers, ses recettes et ses dépenses. Quand, tout en restant dans la limite de ses ressources, il dépense plus vite qu'il ne reçoit, il est obligé de recourir à des moyens provisoires pour balancer non pas son budget, mais sa caisse, par des opérations provisoires comme l'émission de bons du Trésor, la négociation de papiers, les anticipations, les emprunts en billets de banque, etc.

Il résulte de la masse des opérations financières forcément entreprises par l'État une série de faits économiques qui influent sur l'abondance ou la rareté des capitaux, sur la circulation monétaire, sur le change (V. MONNAIE). Cette action s'exerce quelquefois avec préméditation et il y a eu des abus, mais elle est naturelle et ne peut jamais être nulle.

Un gouvernement qui n'a pas la volonté d'intervenir dans les affaires de banque, de change, de fonds publics, y intervient néanmoins forcément ; c'est déjà beaucoup qu'il n'ait pas la volonté de faire naître les occasions d'intervenir, mais qu'il fasse naître ou non les occasions, l'action qu'il exerce est incessante [1]. (V. AGIOTAGE.)

13. Ressources de l'impôt. — Différence entre les dépenses des particuliers et celles de l'État. — Les charges publiques et les avantages que sont en droit d'en attendre ceux qui les supportent.

Le dernier élément de la fortune de l'État est constitué par l'ensemble des droits que l'État exerce pour s'attribuer, par les impôts et les contributions, une partie du revenu des citoyens.

La gestion des revenus publics a pour objet d'obtenir la totalité des ressources que comporte l'établissement des contributions publiques et d'appliquer intégralement leur produit aux dépenses de l'État.

1. Rien n'est plus vrai en théorie, a dit M. Bagehot, que le principe économique que la banque est un commerce, rien qu'un commerce, et rien n'a été sûrement mieux établi par une longue expérience que cet axiome, qu'un gouvernement qui intervient dans un genre de commerce nuit à ce commerce. Le mieux indubitablement que puisse faire un gouvernement en ce qui regarde le marche des capitaux, est de le laisser à lui-même.

Mais un gouvernement ne peut appliquer ce principe universel que s'il garde dans ses caisses son propre argent. Le gouvernement a nécessairement, à certains moments, de grosses sommes en caisse. Il est de beaucoup la plus riche association du pays ; ses revenus, payés en argent, surpassent de beaucoup ceux de toute personne ou de tout corps constitué. Et s'il dépose, au fur et à mesure qu'il les perçoit, ses immenses revenus dans une banque, il devient immédiatement intéressé à la prospérité de cette banque. Il ne peut pas payer les intérêts dont il est débiteur si la banque ne peut mettre à sa disposition ses dépôts publics à l'échéance : il ne peut payer les traitements et salaires, et faire face à ses dépenses variées si sa banque manque, dans un moment quelconque, à ses engagements. Un gouvernement moderne est comme un homme très riche avec beaucoup de dettes qu'il ne peut pas payer aisément. Son crédit est nécessaire à sa prospérité, presque à son existence, et si son banquier fait faillite au moment où il doit payer ses dettes, ses difficultés deviennent énormes. (W. Bagehot, *Lombard street*, p. 101.)

Elle trouve la justification de ses procédés dans la nécessité de pourvoir à des dépenses nécessaires par une équitable distribution des charges publiques.

Les dépenses de l'État ont un caractère tout différent de celles des particuliers et ne concourent pas de la même façon au développement de la richesse nationale.

Les particuliers emploient dans une très large mesure les disponibilités qu'ils possèdent à faire des dépenses qu'on peut appeler reproductives. C'est leur droit et leur devoir d'employer leur activité à se créer une fortune ou à augmenter celle dont ils jouissent. Car, en accroissant leurs capitaux, ils augmentent non seulement leur propre bien-être, mais ils assurent celui de leur famille.

Additionnées les unes aux autres, les fortunes privées constituent la totalité de la fortune ou du capital des nationaux.

Le devoir de l'État est, sans contredit, d'aider les particuliers dans les efforts qu'ils font pour accroître leurs capitaux, mais non pas de devenir leur associé ou leur commanditaire.

L'État favorise les efforts des citoyens par une bonne administration, par une police vigilante, par une justice prompte et exacte, par une sécurité que rien ne trouble. On peut dire de cette fonction de l'État que c'est un moyen de mettre en commun une partie des frais généraux de la société.

Mais les dépenses mises de cette manière en commun ne sont pas au sens économique des dépenses reproductives. Elles sont une des charges de la production, et leur diminution, leur suppression même, si elle était possible, n'aurait pas d'autre effet que la diminution ou la suppresion des autres charges de la production. Il en résulterait un écart avantageux entre le prix de revient et le prix normal ou courant, du jour. Il n'y aurait pas réapparition d'un capital, jadis emprisonné dans les opérations productives, et qui se trouverait inopinément dégagé. La diminution des frais généraux de la production mis au compte de l'État n'aurait pas pour effet de rendre à l'industrie un capital que l'État lui aurait, en quelque sorte, soustrait. Il en résulterait simplement un avantage qu'on ne saurait d'ailleurs estimer trop haut: la consommation serait moins chère et deviendrait, par conséquent, plus facile.

Il y a donc des dépenses qui ne sauraient s'élever trop haut, ce sont les dépenses reproductives; les particuliers ont la charge de cette nature de dépenses. Il y en a par contre d'autres qui ne sauraient être trop abaissées, ce sont les frais généraux de la production, et dans cette catégorie de dépenses figurent nécessairement les dépenses d'un État dont les attributions sont conformes aux lois économiques.

Les particuliers doivent chercher à augmenter les dépenses qu'ils font, pour accroître leur activité et rendre plus élevé le chiffre de leurs affaires. Leur préoccupation doit être d'abaisser le prix de revient de la production et d'augmenter les quantités produites.

L'État a un devoir tout autre, c'est de rendre la production moins chère, en réduisant au minimum les frais qui sont indispensables pour mettre les particuliers à même de développer leur production à leur aise, et sans souci des accidents généraux dont l'État doit les préserver.

Malheureusement, il est de la nature des frais généraux qui forment la dépense de l'État de ne pouvoir être ni précisés ni définis.

Ce sont des dépenses mises en commun dont la liste est pour ainsi dire dressée dans chaque pays selon les inclinations des peuples, leur degré de culture, d'activité industrielle et de civilisation.

L'avantage de ne pas trop se restreindre en dressant cette liste des dépenses en commun, c'est que l'extension amène, par l'entreprise en grand de plus de travaux autrefois individuels, une diminution dans les frais généraux de la production nationale. D'un autre côté, l'inconvénient de s'étendre, c'est que mettre en commun plus de dépenses, c'est mettre en commun plus de ressources pour y faire face et qu'il est difficile d'observer, ce qui serait l'idéal économique, une proportion exacte entre les services rendus à chaque citoyen en particulier et les sacrifices qu'on exige de lui. Ceux qui profitent des dépenses de l'État ne sont pas toujours ceux qui les payent.

Toutes les fois que l'État acquiert une attribution nouvelle, il s'impose une dépense de plus, et il en distribue la charge par l'impôt entre les citoyens. Dans la distribution de cette charge il lui est impossible de tenir la balance égale, le voulût-il, et il en résulte une modification dans la distribution naturelle de la richesse entre les citoyens.

La répartition équitable des charges de l'État par l'impôt est un problème dont la solution ne peut être qu'approximative, d'abord parce qu'il est difficile de s'entendre sur ce que c'est que la justice en matière d'impôt et ensuite, parce que lors même qu'on serait d'accord sur ce point, il serait toujours impossible de trouver des moyens d'application qui satisfassent à toutes les conditions de la justice telle qu'elle aurait

été conçue; enfin, parce qu'il est extrêmement difficile de savoir à la charge de qui retomberont en définitive des sacrifices imposés à la masse des contribuables.

14. La répartition des charges publiques. — Justice en matière d'impôt. — Diverses catégories d'impôts.

Depuis Calonne, on a dit en France que la grande ressource dans les besoins pressants de l'État pouvait toujours être trouvée dans les abus, ce qui veut dire que la péréquation de l'impôt peut être obtenue en chargeant les citoyens qui par abus sont trop ménagés si on les compare aux autres imposés.

Mais la question de savoir quels sont les citoyens qui sont trop ménagés dépend de ce qu'on appelle la justice en matière d'impôt, et on retombe toujours dans la même difficulté.

La querelle des impôts directs et des contributions indirectes n'est pas près de finir. (V. Impot et Octrois).

Elle est d'autant plus difficile à régler que les termes dont on se sert, impôt direct, impôt indirect, n'ont pas de définition scientifique arrêtée et sont envisagés par les uns au point de vue de l'incidence réelle (V. Incidence) et par les autres au point de vue du mode de perception.

L'impôt sur le capital est souvent opposé à l'impôt sur le revenu; mais il arrive que dans cette distinction on n'est d'accord ni sur le fond ni sur les mots. Pour les uns, l'impôt doit être assis sur le capital pour pouvoir atteindre le revenu; pour les autres, il doit être assis sur le capital pour atteindre le capital même, afin que l'État soit entretenu par un prélèvement annuel sur le capital national.

La richesse acquise doit pourvoir, dans cette doctrine, aux besoins de l'État, et le travail doit être affranchi de tout effort au profit commun. L'attribution annuelle d'une partie du capital national à l'État pour ses dépenses n'aurait, disent les partisans de ce système, que l'inconvénient de ralentir l'accroissement du capital national, mais il en résulterait pour le travail une facilité si puissante de se développer, que le capital national retrouverait très vite d'un côté ce qu'il aurait perdu de l'autre.

La considération de la personne est, pour les publicistes de l'école avancée, une des conditions de la justice, et les mêmes biens ne doivent pas subir les mêmes prélèvements, si les propriétaires de ces biens sont dans des conditions différentes; le principe de la personnalité de l'impôt leur paraît être un principe de progrès.

On est ainsi conduit à étudier l'effet des impôts sur le produit brut et sur le produit net de la nation et, en assimilant toutes les industries à la terre, on étend en quelque sorte la doctrine de la rente de la terre à la production industrielle et commerciale (V. Impot).

III. MODE DE GESTION ET CONTROLE DE LA GESTION DE L'ÉTAT.

15. Procédés d'exécution.

Après avoir distingué les divers éléments de la fortune de l'État, après avoir déterminé la mauvaise ou l'heureuse influence exercée sur la richesse nationale par la prépondérance d'un des éléments de fortune sur les autres, la science financière cherche les principes de la gestion de cette fortune; elle condamne les uns et reconnaît aux autres un caractère de justice et de vérité. Elle s'attache à faire ressortir les différences naturelles qui existent entre la gestion du domaine de l'État et celle d'un domaine privé, entre la direction d'une industrie d'État et celle d'une industrie libre, entre les effets produits sur les affaires du pays par le mouvement des capitaux, selon qu'ils appartiennent à l'État ou à des citoyens.

Elle considère enfin la gestion des impôts et des revenus publics, au double point de vue de la justice des impôts établis et de la légitimité de la dépense dont ces impôts fournissent les ressources.

Mais sa tâche n'est pas accomplie, et quand elle a épuisé l'étude de tous les problèmes posés à tant de points de vue par la revue complète de tous les faits intéressant la fortune de l'État, quand elle se trouve en face de cette fortune analysée dans toutes ses parties et critiquée dans tous les détails de sa formation, il lui reste encore à juger les procédés d'exécution dont elle peut recommander l'emploi pour sauvegarder les principes de gestion dont elle a reconnu la justice. Ces procédés d'exécution sont le budget, la comptabilité, l'établissement des bilans de l'État et du Trésor public, le contrôle administratif, judiciaire et parlementaire.

16. Budget ordinaire. — Théorie des dépenses nécessaires.

Tous les États dont le gouvernement est représentatif ou parlementaire ont un budget. C'est un tableau des dépenses et des recettes établi par prévision. L'exécution en est assurée par une loi qui prescrit aux ministres et à leurs agents de se maintenir dans les limites de la prévision législative. (V. Crédit.)

Les budgets sont le plus souvent annuels; il y a des exemples de budgets biennaux. Le budget des Pays-Bas a été décennal dans la première moitié du dix-neuvième siècle. Certains budgets ont des parties permanentes. V. BUDGET, § 10, EMPRUNTS PUBLICS, § 3 et FINANCES DE L'ANGLETERRE). Ils sont généralement préalables, c'est-à-dire arrêtés avant l'ouverture de l'année ou de l'exercice auxquels ils s'appliquent. Quand l'approbation n'en a pas été donnée à temps par les parlements, on a recours à l'ouverture de crédits provisoires. (V. BUDGET, § 9). Ils ont de l'unité, c'est-à-dire qu'ils rattachent à un même état de prévision et à une même loi d'autorisation toutes les dépenses et toutes les recettes. M. Thiers a toujours défendu l'unité de budget en France, Les budgets ont été divisés et ont présenté souvent à part une partie de la dépense et de la recette dans ce qu'on appelle un budget ordinaire et le reste dans un autre budget ou dans une série d'autres budgets auxquels on a donné les noms de budget extraordinaire, de budget d'emprunt, de dépenses hors budget, de comptes spéciaux.

Le caractère du budget ordinaire est de balancer les dépenses annuelles nécessaires avec les recettes annuelles et courantes de l'impôt et non seulement de s'appliquer à des dépenses qui ont toutes un caractère de nécessité annuelle, mais de les comprendre toutes sans omission ni réticence.

On peut dire du budget généralement appelé ordinaire qu'il renferme la portion de dépenses indispensable à la vie nationale, mise en commun par les citoyens pour pouvoir se livrer à leurs occupations. Il doit être alimenté par un prélèvement sur les ressources annuelles de tous les citoyens. Les dépenses ordinaires de l'État envisagées à ce point de vue sont de la même nature que les dépenses qui font vivre les individus. Elles ne sont pas reproductives au sens économique de ce mot. On peut les comparer aux frais que font les individus pour se nourrir, se vêtir et se loger, mais elles ne peuvent pas être assimilées aux dépenses reproductives d'un fabricant qui achète les matières premières de son industrie et paye les salaires de ses ouvriers.

On a tiré de cette conception du budget ordinaire, qui est l'idéal du budget conforme aux lois économiques, cette conclusion que le montant des dépenses auxquelles il s'applique doit être déterminé en premier lieu et que le montant des ressources ne doit être arrêté qu'en second lieu. La recette est considérée comme une contribution répartie entre tous les citoyens pour faire face à la dépense commune nécessaire, quelle qu'en soit l'importance.

Quand les dépenses dépassent le total des ressources qui devaient y faire face, on est obligé de pourvoir au déficit par un prélèvement sur les capitaux de la nation (V. DETTE PUBLIQUE, EMPRUNTS PUBLICS) et ce prélèvement est naturellement destructeur d'une partie de la richesse nationale, puisqu'il est effectué en sus des contributions annuelles prises sur le revenu de la nation. Tels sont les emprunts de guerre contractés pour payer des dépenses qu'on peut souvent qualifier d'inévitables, mais qui n'ont pas le caractère de nécessité économique.

Le crédit public a été appelé à combler les déficits budgétaires que les gouvernements n'ont pas pu ou n'ont pas su prévenir, par des emprunts qu'il faut considérer comme des malheurs publics, d'abord parce qu'ils ont eu pour cause des malheurs publics tels que la guerre, ensuite parce qu'ils diminuent le montant de la richesse nationale. Le capital prélevé sur la richesse nationale a été transformé en revenu et dépensé au même titre qu'une ressource annuelle. C'est une diminution de capital; c'est une perte.

17. Budget extraordinaire. — Théorie des dépenses utiles.

Mais il est une partie des dépenses de l'État qui n'a pas le caractère d'une dépense courante, qui ne ressemble pas à l'emploi régulier d'un revenu annuel, qui représente à proprement parler une entreprise, qu'on se plaît à comparer à un placement, à un emploi de capitaux. Tels sont, par exemple, les grands travaux publics. Cette nature de dépenses a été le plus souvent classée dans un budget spécial en rompant ce que nous avons appelé l'unité du budget, et on a donné à ce budget spécial divers noms, mais le plus souvent celui de budget extraordinaire. Il y est pourvu par des opérations financières, par des emprunts de toutes formes, de toute importance. Le simple énoncé de la constitution et de l'objet de cette espèce de budget montre qu'il procède d'une idée tout opposée à celle du budget ordinaire.

La théorie du budget ordinaire est facile à saisir. La vie de l'État est entretenue par ses revenus; les ressources indispensables pour faire face à cet entretien sont constituées par une sorte d'appel de fonds dont l'importance se règle sur la nécessité de la dépense.

Celle du budget extraordinaire est plus compliquée. Elle est fondée sur ce que l'État peut et doit employer une partie des capi-

taux de la nation à un usage productif. Ce sont des dépenses industrielles auxquels il est pourvu par des emprunts dits de la paix et pour achever ce qu'on nomme l'outillage national. On dit aussi qu'il est équitable de faire supporter aux générations futures une partie des charges d'une dépense dont elles profiteront. Telles sont les dépenses militaires, fortifications, travaux de défense; on y pourvoit encore par des emprunts (V. CRÉDIT PUBLIC, EMPRUNTS PUBLICS, DETTE PUBLIQUE, AMORTISSEMENT).

Quelques-unes de ces dépenses sont considérées comme productives ou du moins comme pouvant l'être. Le capital prélevé sur la richesse publique reste capital. S'il est employé à fonder une industrie, il subit les conditions de cette industrie. Il se conserve, s'augmente ou se détruit, si l'industrie à laquelle il est appliqué est profitable ou ne l'est pas. Il se détruit malheureusement plus souvent qu'il ne se conserve ou ne s'augmente, parce que l'État, quand il se fait industriel, néglige trop souvent ses intérêts, qui sont les intérêts généraux, au profit de ceux des citoyens, qui sont des intérêts particuliers et, par une erreur économique regrettable, croit de son devoir de produire industriellement à perte, sauf à en répartir, par l'impôt, la perte entre les contribuables.

De cette conception du budget extraordinaire, on fait sortir une règle inverse à celle qu'on applique au budget ordinaire. On doit déterminer la ressource, d'abord, en la limitant aux possibilités de la nation, et c'est après en avoir fixé le montant qu'on doit arrêter les détails et le total de la dépense.

La raison qu'on en donne s'explique d'elle-même. Comme il est toujours possible d'exécuter des améliorations utiles, il faut se résoudre à n'entreprendre que celles pour lesquelles on a les ressources prêtes, ou dont on peut trouver la dotation dans un appel au crédit, sans retirer à l'industrie privée les capitaux qui lui sont indispensables. Quand on n'a pas d'argent et qu'on ne peut pas en emprunter, on ne fait rien. C'est à l'argent qu'il faut penser d'abord, et c'est quand il est prêt qu'on fait son plan de travaux. Il suffit d'énoncer cette doctrine pour en faire ressortir le danger.

Il n'y a, dans cette hypothèse, d'autre garantie de bonne gestion que la mesure avec laquelle ceux qui dirigent la fortune de l'État sauront apprécier la justice d'une opération qu'on se résout à entreprendre et dont on impose la charge à des générations futures sans avoir pu les consulter.

18. Comptabilité publique. — Son objet est opposé à celui de la comptabilité commerciale.

Pour pouvoir raisonner la gestion de la fortune de l'État, pour connaître et constater la dépense et pour arrêter un plan financier méthodique, il faut organiser la comptabilité publique (V. COMPTABILITÉ PUBLIQUE).

L'État ne peut pas, plus qu'un industriel, se passer de comptabilité. Un industriel et un État sans comptabilité, gèrent mal, parce ce qu'ils ne se rendent pas compte de ce qu'ils font. La comptabilité commerciale, industrielle, agricole, a pour principal objet de déterminer les modifications qui se produisent, en plus ou en moins, dans la fortune du maître, et de suivre le mouvement des prix de revient de la production. La comptabilité, par sa balance, fait ressortir le compte des profits et pertes de l'année et, par un bilan accompagné d'un inventaire, fait connaître les changements que subit le patrimoine en bien ou en mal, d'une année sur l'autre.

Le plan financier de l'industriel consiste à mesurer l'étendue de ses affaires à l'importance des capitaux dont il dispose, et à raisonner son prix de revient, en vue de son prix de vente.

La comptabilité industrielle est donc, avant tout, organisée au point de vue de l'établissement du prix de revient. Le prix de revient doit être aussi bas et la dépense aussi élevée que possible; car, d'une part, le bénéfice doit être élevé par unité et, d'autre part, le bénéfice par unité doit être multiplié par la plus grande quantité d'objets vendus.

La comptabilité de l'État a un tout autre but. Elle fournit le compte de la vie nationale et n'a pas, sauf dans des cas spéciaux dont il a été question plus haut, de caractère industriel, ou du moins, quand elle prend ce caractère, c'est parce qu'on a donné à l'État des attributions que la science économique ne trouve pas justifiées.

Il en résulte que le prix de revient, entendu à la façon des industriels, ne joue pour ainsi dire aucun rôle dans les comptes de l'État, et que ce dont il faut se rendre compte, c'est de la dépense en regard d'un devoir limité. Il ne s'agit pas de produire le le plus possible d'unités de produits au meilleur marché possible, en augmentant la dépense pour s'enrichir, mais de dépenser le moins possible pour accomplir une tâche qu'il n'est pas de l'intérêt public d'agrandir, bien au contraire (V. ÉTAT), et de réduire les frais afin de ne prélever sur les citoyens que la part la plus petite possible de leur revenu.

19. Contrôle. — Comptabilité patrimoniale. — Bilan de l'État.

Pour pouvoir se rendre compte des ressources et des dépenses annuelles de l'Etat, il faut les classer méthodiquement; c'est un des objets de la comptabilité (V. Comptabilité publique et Contrôle).

Il existe plusieurs méthodes de classement par nature d'opérations et de dépenses, pour répondre aux diverses nécessités du contrôle qui ne sont pas les mêmes dans tous les pays et qui diffèrent autant que les institutions politiques.

Il existe également plusieurs méthodes de classement des opérations par périodes d'exécution. Les recettes et les dépenses peuvent être en effet groupées, soit d'après l'année dans laquelle elles ont été réalisées, soit d'après le budget auxquelles elles se rattachent et en vertu duquel elles ont été exécutées (V. Budget, § 11).

Quand la comptabilité se borne à classer les recettes et les dépenses uniquement au point de vue du mouvement qui s'est produit dans les espèces, ou bien au point de vue des ordres d'exécution qui ont été donnés dans le cours de l'année, elle n'atteint pas entièrement son but; car elle néglige un des éléments les plus importants de la connaissance de la fortune de l'État. Elle ne signale pas les changements qui se sont opérés dans cette fortune, dans un sens ou dans un autre, notamment ceux qui affectent son passif et qui influent sur le montant de la dette publique.

Les comptes anglais de gestion et les comptes français d'exercice et de gestion ne donnent aucune indication sur la composition ou l'étendue de la fortune de l'État.

En Angleterre, on pourvoit à cet inconvénient par des enquêtes; en France, par des études particulières sur les engagements de l'Etat. Mais ces enquêtes et ces études ne sont pas reliées par des écritures à la comptabilité générale. La comptabilité publique en France n'établit pas, à proprement parler, le bilan de l'État. Les comptes qu'elle tient, les bilans qu'elle dresse sont ceux du Trésor public seulement. Le Trésor public n'est que le banquier de l'État; il est chargé d'opérer les mouvements de fonds, de fournir aux besoins du budget et de faire face aux nécessités de la dépense journalière (V. Dette publique et Emprunts publics, §§ 2 et 4). Les engagements de l'État ne sont pas décrits dans les écritures.

En Italie, pour combler cette lacune, on a établi une comptabilité patrimoniale qui a de grands avantages et qui a aussi de grands dangers, car le patrimoine de l'État est difficile à déterminer. Les variations dans la consistance et dans la valeur de ce patrimoine ne peuvent être le plus souvent évaluées que très arbitrairement. Si l'on pouvait cependant arriver à l'établir, on ferait ressortir dans un bilan annuel de l'État une série de soldes en profits ou en pertes formant la balance d'entrée de l'exercice suivant. On connaîtrait non seulement la dépense et la recette de chaque année, mais aussi l'influence que des excédents, des déficits et des opérations de toute nature ont pu avoir en bien ou en mal sur la fortune de l'État (V. Comptabilité publique, §§ 4 et 12).

La comptabilité publique a, comme toutes les organisations administratives, ce qu'on peut appeler son histoire. Elle s'est développée dans le cours des siècles en se modelant sur des faits. Elle a été la comptabilité particulière d'un chef et elle ne pouvait être alors qu'une comptabilité patrimoniale, quelle que fût d'ailleurs la méthode qu'on employait pour la tenir, partie simple ou partie double.

Dans les petits États, dans les villes libres, cette conception de la comptabilité est restée naturellement dans les esprits. La gestion par indivision s'est, par la force des choses, substituée dans les gouvernements populaires et dans les États libres auxquels nous faisons allusion, à la gestion privée du maître ou du chef de la cité. Les principes de la gestion privée sont restés confondus avec ceux de la gestion publique.

L'Italie qui, plus qu'aucun autre État de l'Europe, a conservé le caractère qu'elle doit à son histoire et qui est d'être une collection de petites républiques et de communes, est restée fidèle au système de la comptabilité patrimoniale.

IV. CONCLUSION.

20. Le péril financier est du côté du despotisme de l'État.

Les finances publiques sont si étroitement mêlées aux finances privées, la fortune de l'État est une partie si importante de la richesse nationale et elle est composée d'éléments si semblables à ceux de la fortune des citoyens, qu'on ne peut jamais les étudier à part, abstraction faite de l'industrie, du commerce, des mœurs et de la vie des invidus.

Cependant, ni dans les recherches que nous avons faites des éléments de la fortune de l'État, ni dans les études auxquelles nous nous sommes livré du détail de son administration, nous n'avons jamais pu reconnaître le moment précis où l'action de l'État

doit naturellement se substituer à l'action des citoyens.

Nous savons que l'État, en s'appropriant une trop grosse partie de la fortune des citoyens; en faisant valoir sans eux, et dans des proportions excessives, leurs capitaux dans des industries monopolisées; en transformant en dépenses publiques une trop grande quantité de dépenses privées, détruit le ressort de l'énergie individuelle, oblitère le sens de la responsabilité personnelle et porte, par une conséquence inévitable, une atteinte fâcheuse au développement de la richesse nationale; mais nous avons pu constater aussi que la gestion des finances de l'État exerce toujours, quoi qu'on fasse, une influence sur les finances des particuliers, à un moment donné et dans des circonstances qu'il est impossible de caractériser à l'avance. C'est une nécessité qu'on est obligé de subir; il faut s'y soumettre, mais s'y soumettre comme à un joug qu'on est toujours prêt à secouer.

On a essayé quelquefois de faire plier les lois naturelles devant la volonté forte d'un homme de génie pour rendre ce joug plus dur et plus durable. On a voulu fixer le point précis où le rôle des individus cesse et où commence celui de l'État et, dans cette distribution des rôles, on a sacrifié les individus à l'État.

On n'est jamais arrivé cependant à rendre durables des lois contraires à la nature des choses et de l'homme. Ni les Lycurgue ni les Platon n'ont eu la puissance d'imposer leurs conceptions à l'humanité. Il a été fait des expériences du despotisme financier de l'État, mais ces expériences, dont la durée a été plus ou moins longue, n'ont jamais tourné à l'avantage de la richesse publique.

Il est vrai que ni la fortune des citoyens ni celle de l'État n'ont jamais pu se développer non plus dans l'anarchie et sous des régimes qui ont soustrait les individus à toute influence de l'État, mais il n'est pas moins vrai qu'elles ne peuvent pas se développer davantage dans un État où l'on se plaît à enrégimenter les initiatives individuelles et à confondre la masse des efforts particuliers dans une sorte de panthéisme économique.

La vérité en matière de finances est éloignée, comme en toute autre matière, de tous les excès. Elle se formule en un point qui oscille entre un individualisme anarchique et un collectivisme despotique. Ce point n'est pas mathématique; ceux qui ont de la mesure le déterminent par l'observation, dans chaque siècle et dans chaque pays. On est, de notre temps, trop disposé à le placer plus près de l'État et plus loin des individus. Le péril financier est de nos jours du côté du despotisme de l'État.

LÉON SAY.

FOUCQUET (Nicolas). — Étrange destinée que celle de Nicolas Foucquet, vicomte de Melun et de Vaux, marquis de Belle-Isle, conseiller du roi en ses conseils, ministre d'État, surintendant des finances, procureur général au parlement de Paris! Malgré son talent, son esprit, sa prodigieuse fortune, il eût passé inaperçu dans l'histoire, relégué au rang des ministres secondaires qu'aucun événement important ne vient mettre en lumière, si l'ambition d'un collègue, la jalousie et la trop rigoureuse justice d'un roi n'étaient venues, en lui apportant la disgrâce, faire de lui un de ces martyrs qui appartiennent à l'histoire.

Issu d'une vieille famille nantaise qui s'était enrichie dans le commerce de la mer; né à Paris, en 1615, d'un père qui avait été successivement conseiller au parlement de Rennes et de Paris, maître des requêtes, conseiller d'État, ambassadeur, Nicolas Foucquet fut, à seize ans, tonsuré et pourvu de la trésorerie de Saint-Martin de Tours. Il était alors d'usage, pour les cadets de famille, d'entrer dans les ordres; le jeune Foucquet n'avait fait que suivre la mode. Mais la profession de prêtre convenait peu à son tempérament. Un grand-oncle mourut et son héritage permit de faire quelques sacrifices en faveur du neveu. Nicolas étudia le droit et fut reçu avocat au parlement de Paris. Deux ans plus tard, Richelieu établissant à Metz un nouveau parlement, Foucquet, nommé conseiller avec dispense d'âge — il n'avait que dix-huit ans, — étonna ses examinateurs par son sang-froid et son talent. Les services qu'il rendit le désignèrent à l'attention de Richelieu, qui l'appela au conseil souverain nouvellement créé à Nancy. Enfin, le 1er février 1636, il était pourvu d'un office de maître des requêtes et prêtait serment entre les mains du chancelier Séguier qui, vingt-neuf ans plus tard, devait voter sa condamnation à mort.

Protégé du cardinal qui n'oubliait pas les services que lui avait rendus François Foucquet, son père, le nouveau maître des requêtes n'avait qu'à attendre les honneurs. Malheureusement pour lui, Richelieu, depuis longtemps miné par la maladie, mourut quelque temps après son installation et une réaction très violente se produisit contre ses favoris. Foucquet n'avait plus à compter que sur lui-même. En 1642, il se fit commissionner « intendant de police, justice et finances auprès de l'armée chargée de défendre la frontière

septentrionale », et, peu après, il passait à l'intendance de la province du Dauphiné. Cette dernière fonction demandait une grande habileté. Les taxes d'impositions étant excessives, il fallait, tout en ménageant les traitants dont on pouvait avoir besoin, adoucir le sort des contribuables livrés à leur merci. Foucquet prit aussitôt parti pour la population et il fut appuyé par le parlement et le gouverneur. Mais soit par hasard, soit par calcul, une émeute éclata pendant un congé de quelques jours qu'il avait pris à l'occasion de l'installation de son frère à l'évêché d'Agde. Ses ennemis firent valoir qu'il n'avait su ni prévenir ni réprimer la révolte et, sans enquête, il fut purement et simplement remplacé dans ses fonctions.

Cette disgrâce ne fut pas sans affecter très vivement Foucquet; toutefois il n'en fit rien paraître et eut bientôt l'occasion, avant même de rentrer à Paris, de prouver sa dextérité. Le nouvel intendant n'avait pas encore pris possession de son poste lorsqu'une révolte terrible éclata à Valence. Foucquet s'y rendit et ne quitta la ville qu'après avoir étouffé l'insurrection.

Mazarin, qui se connaissait en hommes, ne pouvait manquer d'apprécier les qualités de l'intendant révoqué. Il ne le laissa pas longtemps languir dans l'inactivité et en 1646, on retrouve Foucquet en Catalogne, en qualité d'intendant de l'armée du comte d'Harcourt. Dès cette époque, l'entente fut complète entre le ministre et l'intendant. Foucquet passa successivement à l'armée de Flandre, puis à la généralité de Paris et enfin, au mois de novembre 1650, grâce à la protection de Colbert, il obtint pour 450,000 livres la charge de procureur général au parlement de Paris. La cour souveraine était alors en lutte ouverte contre le cardinal Mazarin. Le conseiller Pierre Broussel et ses amis, les princes de Condé et d'Orléans, demandaient tout haut son expulsion et Foucquet, porte-parole du gouvernement au sein du parlement, avait à lutter contre cette coalition. Il le fit avec beaucoup de tact et de finesse, s'appliquant surtout à gagner du temps et à concilier les esprits. L'abbé Basile, son frère, qui s'était jeté à corps perdu dans le parti de Mazarin dont il s'était fait l'âme damnée, lui servait d'intermédiaire avec le cardinal et lui permettait ainsi de rendre à ce dernier et à la reine-mère de véritables services.

La guerre civile venait à peine d'être terminée à la satisfaction générale que le surintendant des finances, le duc de la Vieuville, mourait subitement le 2 janvier 1653. Le jour même, Nicolas Foucquet posait sa candidature à la place vacante. La charge était importante et les concurrents nombreux et titrés. Le Tellier, Molé, premier président du parlement de Paris, les maréchaux de L'Hôpital et de Villeroy, Abel Servien, marquis de Sablé, ancien ambassadeur, et de Bordeaux, ancien intendant des finances, président au grand conseil, protégé de Colbert, étaient sur les rangs.

Il fallait pour ce poste un financier et même plus qu'un financier. La situation des finances, en effet, était loin d'être brillante. L'empire que Mazarin avait acquis « sur l'esprit du roi et de la reine-mère laissait moins aux surintendants l'exercice de leur charge que de l'obéissance. Obligés de chercher de l'argent à quelque prix que ce fût et de payer sur les ordres qu'ils en recevaient, souvent de bouche, sans quittances, à de simples commis envoyés par le cardinal, sans que les parties prenantes allassent à l'épargne donner leurs quittances, ils furent moins, au titre près, les administrateurs que les courtiers des finances; encore les registres étaient-ils en quelque sorte soustraits à leur inspection, puisque le choix des sujets ne dépendait pas d'eux[1]. » Les revenus de l'État étaient engagés, les caisses absolument vides. On vivait au jour le jour sur le crédit public. Les affaires extraordinaires se négociaient avec de grandes pertes. Les rentes sur les tailles se vendaient au denier 2, quoique émises au denier 18, de sorte que le roi ne percevait que 800,000 livres de capital pour 400,000 livres de rentes qu'il aliénait. Il en naissait encore un nouveau désordre, car, pour faire cadrer à la chambre des comptes la recette réelle avec le capital de l'aliénation, on avait recours à des ordonnances de comptant, mises entre les mains du roi et dont le montant était, à cette époque, d'environ 80 millions par an. La recette de l'épargne était dans un état déplorable et les recettes particulières ne lui cédaient en rien sous ce rapport. Dans ces conditions, ce qu'il fallait à la tête de l'administration, c'était un homme dont le crédit pût être, à un certain moment, substitué avec avantage à celui de l'État. Apparenté aux Jeannin, aux Maupeou, aux Castille, Foucquet eût réussi tout seul. Mazarin, cardinal et Italien, jugea bon, appliquant en cela les leçons de Richelieu, de lui donner un collègue et un contrôleur. Le 7 février 1653, Servien et Foucquet étaient l'objet d'une nomination commune; le premier était

1 [illegible]

chargé de la dépense, le second — tâche bien plus difficile, — de fournir les moyens d'y pourvoir. Ce dédoublement des services de la surintendance devait nuire au bon fonctionnement des rouages de l'administration financière. La mort de Servien, survenue le 16 février 1659, vint éclaircir la situation et simplifier les embarras; Mazarin, après avoir un instant songé à prendre en mains l'administration de la surintendance, finit par renoncer à son projet et Foucquet resta seul surintendant général des finances du royaume.

Ce ne devait pas être pour longtemps. Il avait en effet dans la personne de Colbert un ennemi extraordinairement actif. Le factotum de Mazarin n'avait pas vu sans rancune l'élévation de celui qu'il avait autrefois si vivement recommandé à Le Tellier, et il aspirait à le remplacer. Le 1er octobre 1659, il envoyait à son maître, alors en Provence, un rapport très circonstancié sur les prétendues malversations et les agissements frauduleux du surintendant. Il conseillait même la création d'une chambre de justice destinée à faire la lumière sur toutes les écritures de Nicolas Foucquet. « Surtout, ajoutait-il, si le surintendant soutient d'avoir fait de grandes avances, il faut, par toutes sortes de moyens et de caresses, l'obliger d'attendre jusqu'au retour de Son Éminence, parce que ce sera un moyen de retenir son esprit naturellement actif, inquiet et intrigant[1]. » M. de Nouveau, surintendant des postes, arrêta le document et le transmit à Foucquet qui, allant droit au but, se plaignit à Mazarin. Celui-ci, engagé dans les négociations relatives au traité des Pyrénées, ne voulait pas compliquer ses embarras d'une crise ministérielle. Il donna le change à Foucquet et, tout en exigeant que Colbert lui fît des excuses, il retint par devers lui le mémoire et en fit son profit. Colbert dissimula son dépit; il reprit ses relations avec Foucquet, mais à contre-cœur, et en déclarant à son maître « qu'à partir de 1655, ayant acquis la preuve que le surintendant abusait de sa charge pour acquérir des amis de toute sorte et se rendre nécessaire, et qu'il administrait les finances avec une profusion sans exemple, il avait cru devoir se séparer de lui. Qu'il avait essayé de le faire changer de conduite, ne souhaitant rien tant qu'il pût quitter ses deux mauvaises qualités, l'une de l'intrigue, l'autre de l'horrible corruption dans laquelle il s'était plongé, mais que toujours, il l'avait vu retomber plus fortement dans les mêmes désordres. »

1. Clément, *Histoire de Colbert*. Paris, in-18 jésus, 2 vol., t. I, p. 93.

Les relations des deux adversaires devenaient chaque jour plus tendues ; la lutte continuait, plus acharnée et plus sourde de la part de Colbert, plus franche et dédaigneuse chez Foucquet. Elle en vint à un tel point qu'elle ne pouvait cesser que par la retraite de l'un des deux antagonistes. Ce fut Foucquet qui succomba.

A la mort de Mazarin (novembre 1660), Foucquet, se trouvant être le plus ancien conseiller d'État, aspirait en secret à lui succéder. Mais Louis XIV, prévenu contre lui par les dénonciations de Mazarin à son lit de mort et par les intrigues de Colbert, lui fit savoir qu'il entendait, à l'avenir, diriger seul ses affaires[1]. Foucquet, inquiet, crut bien faire en se confessant au roi et en lui montrant que si des abus avaient été commis, si des erreurs avaient été faites, si les finances enfin étaient dans un délabrement complet, la faute en était plus aux événements qu'à lui-même. Il lui avait été impossible de se soustraire aux nécessités du temps. Louis XIV l'écouta sans mot dire, le rassura sur l'avenir, lui donna le change en étendant ses attributions ministérielles et en le chargeant de négociations importantes, mais chercha un moyen de se débarrasser de lui aisément.

La charge de procureur général au parlement de Paris, propriété de Foucquet, le rendait justiciable de ses seuls pairs, les conseillers, dont la plupart étaient ses amis ou ses obligés.

Il fallait donc le décider à se démettre de ses fonctions. Ce fut le roi lui-même, qui, sur le conseil de Colbert, l'engagea à quitter la robe. Séduit par ses promesses, entrevoyant peut-être la dignité de chancelier qu'il désirait depuis longtemps, Foucquet, malgré ses amis, se décida, au mois de juin 1661, à vendre sa charge à M. de Harlay. Il l'avait payée 450,000 livres, il la revendait 1,400,000 livres, et faisait immédiatement mettre un million à la disposition de Louis XIV.

Cette générosité était inutile. Irrité des attentions de Nicolas pour mademoiselle de la Vallière, le roi avait résolu son arrestation. Le dimanche 4 septembre 1661, à Nantes, où le roi s'était rendu depuis quelques jours, il le fit arrêter par d'Artagnan, capitaine des gardes et conduire à Angers où on le garda enfermé au château. La procédure du procès fut longue et entachée d'une foule d'irrégularités de toute nature. Chambre de justice composée d'hommes notoirement connus comme ennemis acharnés de l'accusé, suppression du droit de récusation, saisies

1. J. Lair, *Nicolas Foucquet*. Paris, 1890, 2 vol. in-8°, t. I, p. 571.

irrégulières, falsifications de pièces, soustractions de papiers, subornations de témoins, tout fut mis en œuvre par Colbert. Le malheureux Foucquet fut successivement transporté à la Bastille, puis au donjon de Moret. Bien que sa santé fût profondément altérée par le régime qu'on lui faisait subir, son activité eut cependant raison des restrictions sans nombre qu'on avait apportées à la liberté de sa défense et lorsque le 14 novembre 1664, après trois années de détention préventive, il comparaissait devant ses juges, il était prêt à répondre victorieusement à toutes les questions, à discuter toutes les allégations de ses adversaires, à embarrasser parfois le président de la cour de justice, le chancelier Séguier. Mais Foucquet était condamné d'avance. Il eut beau accumuler les preuves de son innocence, ses juges étaient payés pour être ses accusateurs. L'opinion publique, toujours hostile aux juridictions extraordinaires, surtout en matière de prétendus crimes d'État, l'avait absous et, malgré tous les moyens d'intimidation employés, neuf juges seulement osèrent voter la mort.

Au mois de décembre 1664, Nicolas Foucquet fut condamné au bannissement perpétuel, à la confiscation générale de ses biens et à l'amende de cent mille livres à répartir par moitié entre le roi et les œuvres pies. L'arrêt ne parut pas assez sévère. Le bannissement, c'était la liberté. Après ce qu'avait dit, écrit, publié Foucquet sous les verrous, que ferait-il une fois libre ? Qu'apprendrait-on sur Mazarin, sur Colbert? Il fallait faire partager ces mêmes craintes au roi pour son compte. Cela ne fut pas long, ni sans doute difficile[1]. Louis XIV jugea « qu'il pouvoit y avoir grand péril à laisser sortir ledit sieur Foucquet du royaume, veu la connoissance particulière qu'il avoit des affaires les plus importantes de l'Estat ; c'est pourquoy il commua la peine du bannissement perpétuel, porté par cet arrêt, en celle de prison perpétuelle[2] ».

Foucquet fut transféré à Pignerol. Ce fut dans cette prison qu'il composa divers ouvrages que le père Boutauld publia par la suite : *Conseils de la sagesse, ou Recueil des maximes de Salomon les plus nécessaires à l'homme* (Paris, 1667-1749, in-18) ; — *Suite des conseils de la Sagesse* (Paris, 1683, in-12) ; — *Méthode pour converser avec Dieu* (Paris, 1684, in-16) ; — *le Théologien en conversation avec les grands du monde* (Paris, 1684, in-4° ; Lyon, 1696, in-12) ; enfin, il mit la dernière main à ses *Défenses de M. Foucquet* 1665-1667, 15 vol. in-12). Vers 1673, une maladie de langueur le prit et, à partir de cette époque, sa santé et ses forces déclinèrent rapidement. En 1679, sa femme obtint l'autorisation d'habiter la ville de Pignerol[1] ; et, dans les premiers mois de l'année suivante, elle sollicita la faveur de conduire son mari aux eaux de Bourbon. Le roi allait peut-être y consentir lorsqu'une attaque d'apoplexie emporta Nicolas Foucquet, le 23 mars 1680, après quinze années de dure captivité.

La conduite de Foucquet, durant son passage au ministère des finances, fût-elle aussi blâmable que les panégyristes de Colbert ont voulu le faire croire ? Le dernier surintendant des finances ne fut-il qu'un concussionnaire et un dilapidateur sans scrupules? Cela n'est pas établi ; les documents publiés récemment[2] prouvent, au contraire, que la fortune de Foucquet était beaucoup moins considérable que celle de Mazarin et de Colbert ; qu'à l'encontre de celles de ses deux persécuteurs, elle diminua plutôt que d'augmenter ; que sa prodigalité enfin ne dépassa guère ses revenus particuliers. En prenant la direction des affaires financières, il assumait une tache bien lourde. Pour trouver de l'argent, il devait, dès son entrée en fonctions, faire imposer 34 sols par minot de sel, aliéner divers droits d'aides et diminuer graduellement les monnaies d'un sixième. En même temps, il était forcé de constituer 400,000 livres de rentes sur la ville de Paris et de consommer par anticipation les recettes de 1655 et 1656. A de fréquentes reprises il dut emprunter : en 1656, 250,000 livres sur les aides ; en 1657, 1,084,000 livres sur les entrées de Paris et 780,000 livres sur les cinq grosses fermes ; en 1658 1,000,000 de livres sur les cinq grosses fermes, et 1,065,436 livres sur toutes les fermes excepté les gabelles ; en 1659 1,200,000 livres sur les tailles, et 3,443,000 livres sur divers revenus ; au total 9,222,436 livres de rentes en six ans[3]. Le taux de ces emprunts était généralement très élevé. Les lois du royaume défendaient d'emprunter au-dessous du denier 18, mais la nécessité l'emportait sur la loi et Colbert lui-même dépassa bien souvent le taux réglementaire. D'ailleurs, la difficulté de trouver de l'argent rendait les gens d'affaires exigeants. Ils l'eussent été davantage encore si Foucquet ne leur avait inspiré confiance

1. J. Lair, *Nicolas Foucquet*, t. II, p. [illegible].
2. *Défenses*, t. XVI, p. [illegible] ms. de Gomont (Rapporté par J. Lair, t. II, p. 407).

1. [illegible]
2. J. Lair, *Nicolas Foucquet* [illegible]
3. [illegible]

en composant avec eux et en les aidant quand leur crédit était chancelant. Quelques-unes des créations de Foucquet lui survécurent, entre autres le droit de 50 sous par tonneau, que devaient payer les marchandises importées sous pavillon étranger, ce qui faisait dire à l'ambassadeur hollandais Boréel : « Ce malheureux droit de tonneau est de l'invention d'un homme dont on condamne presque toutes les actions, mais il paraît que celle-ci est profitable, c'est pourquoi on la maintient[1]. » Ce fut également Foucquet qui introduisit en France l'usage des *Formules*, papiers timbrés imprimés d'avance pour les actes de toute espèce, et dont les particuliers n'avaient qu'à remplir les blancs. Enfin, il est prouvé qu'il eût en matière de commerce des idées larges que sa captivité ne lui permit pas de faire aboutir.

Quant à ses malversations, la preuve n'en fut jamais faite. D'Ormesson, rapporteur de la cour de justice, fut obligé d'en convenir dans ses conclusions. En 1660, alors qu'il eût pu se faire donner des pots-de-vin considérables, au moment de l'adjudication des grosses fermes, il préféra accepter une surenchère avant l'approbation du contrat et faire bénéficier l'État de six millions, en un temps où le budget ne dépassait pas soixante millions effectifs. Condamné en fait, Foucquet fut acquitté en droit. Le public, au reste, ne s'y trompa pas. On improvisa des vers à sa louange, et la foule répéta par les rues :

A la venue de Noel
Chacun se doit rejouir.
Foucquet n'est pas criminel ;
On n'a pu le faire périr.

MAURICE HARBULOT.

Bibliographie.

J. LAIR, *Nicolas Foucquet*. Paris, 1890, 2 vol. in-8°. — P. CLÉMENT, *Histoire de Colbert*. Paris, 2 vol. in-18 jésus. — D'AUVIGNY, *Vie des hommes illustres*. Paris et Amsterdam, 1769, in-16, t. V. — FORBONNAIS, *Recherches et considérations sur les finances de France depuis l'année 1595 jusqu'en l'année 1721*. Bâle, 1758, 2 vol. in-4°. — MODESTE PAROLETTI, *Sur la mort du surintendant Foucquet. Notices recueillies à Pignerol*. Turin, 1812, in-4°. — SAINTE BEUVE, *Causeries du lundi*. Pour le surplus, voyez la bibliographie qui se trouve dans l'ouvrage de M. J. LAIR, où sont rapportés une foule de documents inédits.

FOURIER (François-Marie-Charles), socialiste, fondateur de l'école phalanstérienne, né à Besançon, le 7 avril 1772, mort à Paris, le 10 octobre 1837.

La famille de Fourier était une des plus anciennes et des plus honorables du commerce de Besançon. Son père, mort en 1781, laissa une fortune évaluée par inventaire à 200,000 livres, déduction faite du passif et des créances douteuses. Il avait institué par testament son fils Charles héritier pour les deux cinquièmes, et ses trois filles chacune pour un cinquième de ses biens.

Fourier fut élevé pour le commerce : après avoir reçu l'éducation littéraire ordinaire, il travailla comme commis dans plusieurs villes de France, à Rouen et à Lyon notamment. Il voyagea en cette qualité en Allemagne, en Hollande et dans l'intérieur. En 1793, il réalisa sa fortune patrimoniale et, voulant faire des affaires pour son compte, il la plaça presque tout entière en denrées coloniales qui se trouvèrent expédiées de Marseille à Lyon vers l'époque du siège de cette ville. Fourier y perdit sa fortune et y courut risque de la liberté et de la vie. Vers la même époque, il se trouva compris dans la grande réquisition et passa quelque temps à l'armée. Sorti par un congé de réforme, il rentra dans le commerce au compte d'autrui et fut chargé, en 1799, de jeter secrètement à la mer une cargaison de riz, que sa maison avait laissé gâter pour n'avoir pas voulu le vendre pendant une disette. En 1800, il se fit courtier à Lyon.

C'est pendant cette période de sa vie qu'il conçut son projet de réforme sociale, dont il donna la première formule dans sa *Théorie des quatre mouvements*, publiée à Lyon, sous la rubrique de Leipzig, en 1808. Homme du XVIIIe siècle, Fourier en avait adopté la méthode et les données scientifiques générales. Il laissait de côté toute autorité traditionnelle, morale, religieuse ou politique, et entreprenait de résoudre le problème de la destinée sociale par une sorte de révolution scientifique. Il traitait la société par la méthode d'induction propre aux sciences physiques et prétendait que les actions des hommes obéissaient à une loi unique, constante et générale, l'*attraction passionnelle*.

Dans la *Théorie des quatre mouvements*, cette doctrine n'est pas encore très nettement formulée ; mais elle y est en germe. Cet ouvrage contient une critique vive, spirituelle et sensée des vices, des travers, des contradictions qui existent dans notre état social.

A dater de la conception de cet ouvrage, Fourier n'eut plus d'autre occupation réelle que de compléter, de publier et de propager sa doctrine. Bien qu'il conservât encore et reprît plus tard des occupations commerciales, toutes les forces vives de son intelligence furent absorbées par cette idée fixe. Elle l'accompagna sans cesse dans les divers séjours qu'il fit au sein de sa famille, chez

1. Clément, *Histoire de Colbert*, t. Ier, p. 29[illegible].

ses amis, à la campagne, à Besançon et à Paris, au milieu de ses disciples.

En 1822, il publia à Paris le traité de l'*Association domestique et agricole*. Jusqu'à cette époque, Fourier n'avait eu à peu près qu'un disciple, M. Just Muiron : vers 1825, il se trouva à la tête d'une petite école. En 1826 il se fixa définitivement à Paris et y écrivit son *Nouveau monde industriel*, qui parut en 1829.

Depuis ce temps jusqu'à sa mort, la vie de Fourier fut employée à la propagation orale et écrite de ses idées et à une lutte continuelle contre le silence ou les railleries de la critique contemporaine. Il dirigea contre Owen et les saints-simoniens une polémique violente dans une brochure intitulée : *Pièges et charlatanisme des sectes de Saint-Simon et d'Owen, qui promettent l'association et le progrès* (1831), et dans une publication hebdomadaire, *le Phalanstère ou la Réforme industrielle* (1832). Un essai de colonisation phalanstérienne fut entrepris sous sa direction à Condé-sur-Vesgre et très promptement abandonné. Enfin, en 1835 et 1836, il publia deux volumes intitulés : *la Fausse Industrie.*

Fourier n'a pas entrepris seulement de formuler une doctrine économique : il a prétendu refaire aussi la morale, en un mot, changer toutes les relations des hommes et déterminer d'avance, en détail, le matériel dans lequel la société doit se mouvoir. Nous empruntons à un ouvrage de M. Auguste Ott un exposé sommaire des doctrines fouriéristes, notamment en ce qui touche l'économie politique.

« Fourier a posé en principe que le but de l'homme est le *bonheur* ». En quoi consiste le bonheur? « Le vrai bonheur ne consiste qu'à satisfaire ses passions... Le bonheur sur lequel on a tant raisonné, ou plutôt tant déraisonné, consiste à avoir beaucoup de passions et beaucoup de moyens de les satisfaire. »

L'homme doit donc suivre uniquement les attractions naturelles qu'il trouve en lui : « Tous ces caprices philosophiques, appelés devoirs, n'ont aucun rapport avec la nature; le devoir vient des hommes, l'attraction vient de Dieu. Il faut étudier l'attraction, la nature seule, sans aucune acception du devoir. »

Par conséquent, si dans la société actuelle, lorsque les hommes s'abandonnent à leurs passions, il en résulte des effets funestes (subversifs dans la terminologie de Fourier), ce fait prouve uniquement « que la société est mal organisée, que jusqu'ici l'homme n'a pas tenu compte des lois qui le régissent avec les lois de l'ordre matériel ».

« Le problème étant de trouver une forme sociale où toutes les attractions, toutes les passions de l'homme soient entièrement et pleinement satisfaites, il s'agit, avant tout, d'analyser ces attractions.

« Cette analyse démontre à Fourier que les passions de l'homme se réduisent à douze fondamentales :

« 1° Cinq appétits des sens, qui tendent au plaisir des sens, au luxe *interne* et *externe* : les passions du goût, du tact, de la vue, de l'ouïe, de l'odorat.

« 2° Quatre passions affectueuses, qui lient les hommes entre eux et tendent à former des groupes; ce sont l'amitié, l'ambition (tendant à former des corporations, des communautés), l'amour, le familisme (sentiment de la paternité).

« 3° Trois passions *distributives* ou *mécanisantes*, savoir :

« La *cabaliste*, passion qui nous porte à l'intrigue, qui nous fait trouver du plaisir aux rivalités, aux cabales;

« La *papillonne*, passion qui nous porte au changement, à la variation des plaisirs;

« La *composite*, fougue aveugle, entraînement des sens et de l'âme, qui sort de l'assemblage de plusieurs plaisirs.

« De la satisfaction combinée de toutes ces passions naît l'*unitisme*, sentiment d'affection universelle, comme le blanc naît de la combinaison des douze couleurs du prisme.

« Les passions des sens nous portent aux jouissances des sens et aux travaux qui tendent à les satisfaire. Ainsi, le sens du goût est un char à quatre roues, qui sont : la culture, la conserve, la cuisine, la gastronomie. Celui qui aime à manger des choux, par exemple, trouvera aussi du plaisir à les cultiver et à les faire cuire : ces passions sont donc les premiers ressorts du plaisir et du travail.

« Mais si elles agissaient isolément, le travail comme le plaisir serait peu attrayant. La dose d'attraction sera bien bien plus considérable, si la passion du goût est en même temps accompagnée de la satisfaction des passions affectueuses. Les passions réuniront donc les hommes en groupes, liés par l'amitié, l'amour, l'esprit de corps, les sentiments de famille, et de nouveaux ressorts imprimeront le mouvement à l'activité humaine.

« Mais ce n'est pas tout que de satisfaire ces passions : elles le sont en partie dans l'état actuel, dans la civilisation, très incomplètement, il est vrai, et cependant l'homme n'est pas heureux. C'est que trois passions essentielles ont été méconnues, honnies, condamnées; et ces passions précisément sont les ressorts fondamentaux du

mécanisme social : ce sont la composite, la papillonne et la cabaliste.

« La composite tend à réunir les petits groupes en associations nombreuses, où l'action de tous soit combinée, où la fougue et l'entraînement naissent de l'union d'une multitude d'efforts. Pour donner satisfaction à cette passion, il faut donc que les groupes soient organisés par *séries*, composées chacune d'un certain nombre de groupes d'un même genre, qui se livrent à un travail analogue, et que les séries soient coordonnées entre elles.

« La cabaliste, la passion d'intrigue, de rivalité, d'émulation, doit être également satisfaite. Il faut donc que les séries et les groupes soient rivalisés, c'est-à-dire qu'ils soient disposés de telle manière qu'il y ait rivalité, émulation entre les divers groupes d'une même série, entre les diverses parties d'un même groupe. La série des poiristes, par exemple, se composera d'un certain nombre de groupes cultivant chacun une variété différente de la poire. La rivalité s'établira entre ces groupes ; chacun voudra donner les meilleurs produits, et le travail acquerra une activité dont les civilisés n'ont pas d'idée.

« Enfin, la papillonne exige que l'on puisse souvent varier son travail, que l'on ne soit astreint qu'à de courtes séances. Il faut donc que les groupes et les séries soient engrenés de telle manière que chaque individu appartienne en même temps à plusieurs séries et à plusieurs groupes; qu'il puisse, au moment où un travail déterminé le fatigue, quitter ce travail et le groupe qui s'y livre, et courir à un travail nouveau dans un autre groupe ou une autre série. Ainsi disparaît la monotonie du travail : les séries toujours renouvelées manifestent toujours la même ardeur, et l'individu, passant sans cesse d'un travail à un autre, éprouve un charme toujours nouveau.

« Toutes ces conditions seraient réalisées par l'organisation suivante :

« Les travailleurs se séuniraient par associations (*phalanges*) de dix-huit cents membres environ, hommes, femmes et enfants de tous âges.

« Chaque phalange, organisée par groupes et séries, exploiterait en commun une lieue carrée de terrain.

« La vie serait également commune. Chaque phalange habiterait un vaste bâtiment nommé *phalanstère*, disposé de la manière la plus agréable et la plus commode, et où seraient réunies en même temps les différentes spécialités de l'industrie manufacturière.

« Fourier estime que l'activité imprimée au travail par l'organisation proposée, jointe à l'économie résultant de la consommation en commum, triplerait immédiatement la production actuelle. La grande aisance et le luxe seront donc aussitôt mis à la portée de tous.

« Le produit total se distribuera ainsi : un tiers formera le dividende du capital et appartiendra aux propriétaires de l'établissement phalanstérien ; cinq douzièmes seront attribués au travail; un quart au talent (Fourier a varié quelquefois sur ces proportions).

« Un même individu pourra participer au produit à ces trois titres : comme capitaliste, comme travailleur et comme capacité. Mais un minimum de consommation sera garanti aux simples travailleurs.

« Cette distribution n'exigera aucune opération d'échange. Chaque individu participera à la consommation dans la proportion du dividende auquel il aura droit. Il y aura diverses classes de tables, de logements, de jouissances de toute sorte ; chacun consommera suivant son revenu, et une simple balance de compte suffira chaque année pour établir sa situation.

« Chaque phalanstère cultivera les produits les mieux appropriés à son sol et à son climat, et les phalanstères des diverses parties du monde échangeront entre eux leurs produits. Il sera créé, en outre, des armées industrielles qui parcourront le globe et exécuteront tous les grands travaux d'utilité générale.

« Ainsi s'établira l'*harmonie* universelle. Les passions mécanisantes feront concorder les cinq ressorts sensuels avec les quatre ressorts affectueux, et l'homme pourra donner libre cours à toutes ses passions sans qu'il y ait à craindre aucun conflit. Au contraire, tout ce qui, dans la civilisation, est réprouvé comme penchant vicieux et condamné par les moralistes, devient voie d'émulation et ressort d'activité. Les passions, rivalisées par la cabaliste, exaltées par la composite, engrenées par la papillonne, entraîneront l'individu dans un tourbillon sans fin de travaux et de plaisirs, et l'on s'arrachera au sommeil pour suffire aux jouissances multipliées que promet chaque journée phalanstérienne.

« Telle est l'ébauche du système de Fourier et, il faut le dire, ce système est toujours resté à l'état d'ébauche, du moins dans son ensemble. Néanmoins, comme Fourier en a élaboré quelques parties et qu'il attachait une grande importance aux détails d'exécution, nous devons faire pénétrer nos lecteurs

un peu plus avant dans les particularités de l'organisation qu'il proposait.

« Deux idées surtout préoccupaient Fourier: la première, pour laquelle nous ne trouvons pas de terme spécial dans l'auteur, et que nous appellerons l'idée de *symétrie*; la seconde, l'idée de *série*.

« La symétrie, suivant Fourier, constitue une des plus grandes lois de la nature; elle est aussi une des lois fondamentales de l'organisation sociale, et tous les groupes et séries dont nous avons parlé doivent être disposés symétriquement. Cette disposition consiste dans la formation d'un centre et de deux extrémités, de deux ailes. Ainsi, dans un groupe de sept personnes (le moins que puisse comporter un groupe), trois personnes forment le centre, et deux chacune des extrémités. Le centre représentera le caractère général du groupe, la passion ou le travail qui le constitue (la *dominante* ou la *tonique*); les extrémités représenteront les oppositions, les contrastes qu'offrira ce caractère général. Entre les extrémités il y aura rivalité, émulation; le centre maintiendra l'équilibre, et l'unité sera ainsi établie entre les différences.

« Cette disposition est applicable à tous les groupes, quel que soit le nombre des individus dont ils se composent, et de même aux séries de groupes. Seulement, dans les groupes plus nombreux, il s'établit de nouvelles divisions et sous-divisions, mais toujours d'après le même principe. Ainsi, chaque aile se forme elle-même en un nouveau centre et en deux nouvelles ailes; les caractères transitoires prennent place entre les centres et les ailes, etc.

« La symétrie a des rapports intimes avec ce que Fourier appelle la série: elle en reçoit quelquefois le nom; c'est que ce mot de série a dans sa théorie un tout autre sens que dans la science ordinaire.

« L'idée de série, quand elle a été introduite dans la science, y a joué aussitôt un grand rôle. Elle est identique, en effet, à celle de croissance, de progrès; à ce titre, elle a été le principe des classifications *progressives* en géologie, en botanique, en zoologie. En même temps qu'elle faisait faire à ces sciences des pas rapides, elle démontrait la création progressive de l'univers. Dans Fourier, il s'agit de séries toutes différentes. Outre les séries progressives, la nature en offre d'autres encore, comme la série des sons musicaux, la série des couleurs. En général, toutes les choses qui offrent des ressemblances et des différences peuvent être rangées en séries. Mais, jusqu'ici, ces rapports, en tant que séries, n'ont donné lieu à aucune découverte scientifique importante, et il n'en est résulté que des classifications toutes secondaires. Quoi qu'il en soit, Fourier attribue à ce principe de classification une haute portée, et en le combinant avec le fait des *accords* que lui fournissaient les sons musicaux et celui de la lumière blanche qui naît de la réunion des couleurs du spectre; il en fit la base de toute son organisation.

« Suivant Fourier donc, chaque passion, comme en général tout objet de la nature, se présente sous une série de manifestations, de modes qui, contrairement aux véritables séries de la botanique, de la zoologie, etc., va en croissant d'abord, arrive à un maximum et décroît ensuite. La croissance est marquée par le nombre croissant des ressorts qui agissent dans chaque mode. Plusieurs ressorts, en effet, peuvent agir dans chaque passion : l'amitié, par exemple, repose ou bien sur le ressort spirituel des affinités de caractère ou sur le ressort matériel des affinités de penchants industriels; l'amour sur l'attrait sexuel, ou sur l'affinité spirituelle, le lien du cœur, que Fourier nomme *céladonie*. Quand un seul ressort est en action, la manifestation est incomplète, mesquine, *simpliste*, bonne tout au plus en civilisation. Toute passion, toute jouissance, tout plaisir doit être *composé*, c'est-à-dire résulter du jeu de plusieurs ressorts. Ainsi, les plaisirs de la table ne sont complets que lorsqu'aux jouissances du goût se joignent les agréments de la conversation, les charmes de l'amitié; le travail ne devient un plaisir que lorsqu'il est rehaussé par les satisfactions simultanées d'autres passions. La croissance donc dans chaque série est déterminée par le nombre croissant de jouissances simultanées dont chaque passion est susceptible. Prenant la gamme musicale pour type, Fourier divise ainsi ces séries en huit modes principaux. Les trois premiers (de 0 à 2) expriment les satisfactions *simplistes*, celles que nous fournit la civilisation; les quatre suivants (3 à 6) offrent les jouissances complètes, harmonisées, telles que nous les donnera le phalanstère; les dernières n'expriment pas précisément une décroissance; mais ce sont des manifestations rares, exceptionnelles, douées d'ailleurs d'une haute puissance en harmonie. Le huitième mode est l'*accord omnimode*; il résulte de l'organisation et du jeu simultané des sept modes inférieurs. Il répond à la couleur blanche dans la gamme des couleurs, à l'octave dans la gamme musicale. C'est le *pivot* qui est en accord avec tous les termes de la série. Il se divise lui-même en deux : l'accord direct correspondant au blanc), l'accord inverse (correspondant au

noir). Les trois modes inférieurs ne seront que des ressorts secondaires en harmonie ; les quatre modes suivants seront les ressorts proprement dits de l'organisation du phalanstère. Les modes supérieurs, les *hauts modules puissanciels*, les *modules infinitésimaux*, auront pour fonction d'établir le lien entre les divers phalanstères et de constituer l'unité et l'harmonie universelles.

« Ces hypothèses étant prises pour point de départ, quel est le problème que Fourier devait se poser?

« En vertu de son principe général, l'organisation sociale ne peut être parfaite qu'à condition de ne pas laisser un seul désir humain sans y donner satisfaction, un seul sentiment sans le pousser à son développement complet ; et, d'autre part, les désirs et les passions sont les ressorts nécessaires de l'organisation sociale; de sorte que, si l'on négligeait un seul de ces ressorts, l'organisation elle-même ne pourrait arriver à sa perfection. Le problème posé est donc celui-ci : Créer la satisfaction omnimode dans toutes les séries à la fois, par la satisfaction donnée à chaque passion dans tous ses modes sans exception, et par l'effet d'un mécanisme qui embrasse à la fois toutes ces passions et tous ces modes.

« Un mécanisme qui permette à toutes les passions de se satisfaire, et la nécessité de donner libre carrière à toutes les passions pour que ce mécanisme puisse fonctionner, telles sont donc les données fondamentales de l'organisation phalanstérienne.

« Telle est bien aussi la pensée de Fourier. L'organisation doit être intégrale; il faut que tous les rouages du mécanisme soient mis en activité simultanément ; autrement il ne saurait marcher. Aussi s'indigne-t-il contre les moralistes, qui, en condamnant telle ou telle passion humaine, lui brisent les ressorts de sa machine. Il s'élève avec force, par exemple, contre les idées d'égalité que prêchent les révolutionnaires. Les inégalités de toute nature constituent un des ressorts principaux de l'activité humaine : les différences de rang, de pouvoir, d'influence, de fortune, sont des stimulants indispensables au mécanisme phalanstérien. « Le régime « sociétaire est aussi incompatible avec l'éga- « lité des fortunes qu'avec l'uniformité des « caractères. » Voilà pourquoi Fourier tient expressément à faire la part du capital dans la répartition des produits; et ceux de ses élèves qui prétendent diminuer ou retrancher cette part méconnaissent complètement la pensée fondamentale de leur maître. Les jouissances de l'amour aussi, que dans son premier ouvrage Fourier présentait comme une amorce qui devait infailliblement entraîner les civilisés, qu'il prône avec moins de hardiesse déjà dans son second ouvrage, et dont il remet l'organisation à cent ans dans ses écrits postérieurs ; ces jouissances de l'amour, sur lesquelles néanmoins il ne peut s'empêcher de revenir sans cesse, et que ses disciples voudraient couvrir d'un voile, forment également un des ressorts indispensables du système. « Les passions, dit-il « dans le *Traité de l'Association domestique* « *agricole*, ne sont pas une mécanique dont « on puisse équilibrer séparément telle ou « telle branche, selon les caprices de chaque « lecteur et les restrictions de chaque « sophiste. Leur équilibre doit être *intégral* « et *unitaire*; chacune des parties y corres- « pond au tout; et si on fausse l'équilibre en « amour, il sera, par contre-coup, faussé « plus ou moins dans les autres branches du « mécanisme sociétaire. »

« Fourier s'est donc posé un problème dont la solution n'est pas aisée; mais il faut ajouter qu'on ne rencontre pas cette solution dans ses écrits. Un mécanisme aussi admirable valait la peine d'être décrit dans ses moindres détails; Fourier ne l'a pas fait. Ses ouvrages ne se composent que de fragments, de notices détachées ; certaines parties spéciales sont développées avec un certain soin, mais l'ensemble ne se retrouve nulle part. On nous apprend que les caractères *domestiques* sont de huit cent dix, ni plus ni moins, et qu'un phalanstère doit se composer de seize cent vingt personnes. On nous donne la division du phalanstère en seize tribus classées suivant l'âge. On nous dit que les fonctions industrielles sont de sept genres : le travail domestique, agricole, manufacturier, commercial ; l'enseignement, l'étude et l'emploi des sciences; les beaux-arts. Mais l'énumération et la détermination des caractères, la subdivision des sept fonctions générales et la détermination des séries manquent complètement. Les dispositions agréables et commodes du phalanstère sont décrites avec soin ; on nous montre, par beaucoup d'exemples, comment la multiplicité des passions et des jouissances est indispensable à l'action du mécanisme. Ainsi, les raffinements de la gourmandise, par la variété des produits qu'ils supposent, correspondent précisément à la nécessité d'introduire une grande variété dans les groupes et les séries. Ainsi, la vanité et l'orgueil sont les stimulants les plus puissants de l'activité et de l'émulation. Tout le monde sait comment Fourier met à profit les habitudes de saleté des enfants pour faire accomplir les travaux dégoûtants; la délicatesse

et la fatuité de certains autres pour les utiliser dans l'ornementation et les ouvrages de luxe. L'éducation phalanstérienne est décrite avec soin. Fourier montre comment, en laissant les enfants se promener dans les ateliers, en les exerçant à de petits travaux, on développera chez chacun d'eux vingt vocations industrielles ; comment aussi les seules railleries de leurs camarades et l'amour-propre leur imprimeront un amour ardent du travail. Fourier revient très souvent aussi sur ce qu'il appelle les *ralliements*, c'est-à-dire les moyens de mettre d'accord les antagonismes naturels, tels : celui qui existe entre les riches et les pauvres, entre la jeunesse et la vieillesse, entre les princes et les sujets. Il fait voir comment la population se réduira à six cents habitants par lieue carrée, en vertu de l'extension des mœurs *phanérogames* (accord de sixte) et de l'enrôlement des deux tiers des femmes dans la corporation des *bacchantes*, *bayadères*, etc. En un mot, tous les résultats supposés de l'organisation phalanstérienne sont décrits avec beaucoup de verve et d'esprit et avec une foi aussi réelle qu'aveugle, mais nulle part ils ne sont démontrés [1]. »

Il est évident que la doctrine de Fourier pèche par la base. Si, en effet, les sociétés humaines subissent, comme la matière inerte, des lois constantes et immuables, il est impossible à l'humanité de se soustraire à l'empire de ces lois, et on ne peut pas dire avec l'école phalanstérienne « que les hommes ont jusqu'à ce jour fait fausse route et qu'il faut condamner et mettre au rebut les lois qu'ils ont instituées ». Les vérités dans l'ordre des sciences physiques, et l'*attraction* comme les autres, ne sont des vérités que parce que les faits les confirment incessamment et sans variation. Si un seul fait échappait aux lois reconnues générales par les sciences physiques, ces lois seraient aussitôt méconnues et reléguées parmi les hypothèses plus ou moins ingénieuses qui ont été hasardées souvent sur les phénomènes de la nature.

Du reste, bien que Fourier ait constamment déclaré qu'il adoptait la méthode des sciences naturelles, qu'il énonçait les lois écrites par la nature elle-même, il n'a jamais employé le langage et la méthode qui conviennent aux sciences. Au lieu de prouver et de déduire, il a affirmé, tirant ses démonstrations d'analogies vagues et éloignées, dont son esprit, surexcité par un travail continu, exagérait l'importance. Quoi de plus contraire aux habitudes scientifiques que de prétendre connaître le passé en dehors des témoignages historiques, et deviner l'avenir et révéler toute une cosmogonie, sans s'appuyer sur aucun fait constant. C'est cependant ce qu'a fait Fourier. « Le monde, d'après lui, dit Louis Reybaud, aura une durée de 80,000 ans, 40,000 d'ascendance, 40,000 de descendance. Dans ce nombre sont enveloppés 8000 d'apogée. Le monde est à peine adulte ; il a 7000 ans ; il n'a connu jusqu'ici que l'existence irrégulière, chétive, irraisonnable de l'enfance ; il va passer dans la période de jeunesse, puis dans la maturité, point culminant du bonheur, pour descendre ensuite dans la décrépitude. Ainsi le veut la loi d'analogie ; le monde, comme l'homme, comme l'animal, comme la plante, doit naître, grandir, se développer et périr. La seule différence est dans la durée. Quant à ce qui est de la création, Dieu fit seize espèces d'hommes, neuf sur l'ancien continent, sept en Amérique, mais toutes soumises à la loi d'unité et d'analogie universelle. Néanmoins, en créant le monde, Dieu se réserva d'autres créations successives pour en changer la face : les créations iront à dix-huit. Toute création s'opère par la conjonction du fluide austral et du fluide boréal. »

En ce qui touche les matières économiques, les affirmations de Fourier ne sont pas seulement dénuées de preuves, elles sont contredites par l'observation des faits de chaque jour. Le travail, assurément, est nécessaire au contentement de l'homme et l'oisiveté absolue est une souffrance en même temps qu'un vice : mais il ne suit pas de là que le travail soit attrayant, que l'*attrait* suffise à imprimer le mouvement à l'activité industrielle. Comme l'a observé M. Ott, Fourier, qui a si soigneusement analysé les penchants vicieux et qui leur a assigné une place dans son phalanstère, a oublié dans sa nomenclature le pire des vices, le plus *attrayant* et le plus dangereux pour son système, *la paresse*.

On a dit, il est vrai, que dans le monde harmonien la paresse n'existerait pas ; mais ce n'est qu'une affirmation gratuite, contraire à l'expérience de toutes les sociétés humaines jusqu'à ce jour. La même expérience doit inspirer une grande défiance de la glorification promise aux appétits sensuels. Jusqu'à ce jour, la satisfaction facile de ces appétits, loin d'être stimulant au travail, a poussé les hommes vers l'oisiveté. Il ne faudrait pas moins qu'un renversement dans les lois ordinaires de la nature humaine pour que la même cause produisît des résultats opposés.

Ces objections sont tirées de l'ordre d'idées dans lequel se placent les fouriéristes

1. *Traité d'Économie sociale*, par Aug. Ott. Paris, chez Guillaumin, éditeur.

eux-mêmes. Au point de vue moral, des doctrines qui sont la négation de la morale elle-même ne sauraient être ni approuvées, ni excusées.

Depuis la mort de Fourier, il s'est opéré dans les idées de son école des modifications importantes. Sans condamner les doctrines du maître, on en a laissé dans l'oubli la meilleure part et on s'est appliqué à l'étude de divers problèmes financiers et économiques. C'est ainsi que l'école est arrivée quelquefois, par le talent ou la considération personnelle de quelques-uns de ses membres, à prendre l'apparence d'un corps organisé et puissant. Mais, en réalité, les fouriéristes n'ont rien produit d'utile, dans l'ordre économique ou dans tout autre, qu'en se séparant de l'école, en abandonnant les données et les hypothèses du maître. Depuis longtemps l'utopie de Fourier n'est plus, pour les adeptes et pour les hommes impartiaux, qu'un mot de ralliement, un numéro de plus dans le long catalogue des aberrations humaines.

COURCELLE-SENEUIL.

Bibliographie.

Théorie des quatre mouvements et des destinées générales. Leipzig (Lyon), 1808, in-8° de 425 pages. — *Traité de l'association domestique et agricole.* Besançon et Paris, 1822, 2 vol. in-8°. — *Sommaire de la théorie d'association agricole, ou attraction industrielle.* Besançon, 1828, in-8°. — *Le Nouveau monde industriel, ou invention du procédé d'industrie attrayante et combinée, distribuée en séries passionnées.* Paris, 1829, 1 vol. in-8°. — *Pièges et charlatanisme des deux sectes de Saint-Simon et d'Owen, qui promettent l'association et le progrès.* Paris, 1831, in-8° de 80 pages. — *La fausse industrie morcelée, répugnante, mensongère et l'antidote, l'industrie naturelle combinée, attrayante, véridique, donnant quadruple produit.* Paris, 1835-36, 2 vol. in-12. — On a publié une 2e édition de la *Théorie des quatre mouvements*, en 1841 (1er volume des Œuvres complètes); le *Traité de l'association domestique et agricole*, en 1841, sous le titre de : *Théorie de l'unité universelle*, en 4 volumes formant les tomes II, III, IV et V des Œuvres complètes. Le *Nouveau monde industriel* a paru en 1846 (t. VI des Œuvres complètes). — Les 2 volumes de *Fausse industrie* n'ont pas été réédités. Les manuscrits laissés par Fourier ont été imprimés par les soins de ses disciples, soit en volume séparé, soit dans *la Phalange*, revue mensuelle qui a paru de 1845 à 1849, 10 vol. gr. in-8°. Fourier a écrit en outre un grand nombre d'articles dans *le Phalanstère ou la Réforme industrielle*, journal hebdomadaire, puis mensuel, qui a paru de juin 1832 à février 1834. — V. sur Fourier la notice de M. Ch. Gide dans la *Petite bibliothèque économique*, 1 vol. Guillaumin, 1890.

FOURRAGES.

SOMMAIRE

1. Importance économique des cultures fourragères.

Les cultures fourragères embrassent l'ensemble des cultures qui sont destinées à fournir à l'alimentation des animaux. Elles comprennent les racines fourragères, les plantes fourragères annuelles, les prairies artificielles, les prés temporaires, les prés naturels et les herbages pâturés. Elles couvrent en France, d'après l'enquête de 1882, plus de 10 millions d'hectares, soit 20 p. 100 du territoire et elles ont presque doublé depuis 1842. Cette évolution de l'agriculture française a permis de faire une plus large place aux spéculations animales plus lucratives, de laisser aux céréales les sols qui leur conviennent et d'utiliser fructueusement de grandes surfaces jusqu'alors à peu près complètement négligées. La Hollande et les Iles-Britanniques sont cependant plus avancées que notre pays à ce point de vue, puisque le tiers de leur territoire est consacré aux prairies et pâturages.

Les cultures fourragères fournissent des produits très différents, suivant que ce sont des racines (betteraves, turneps, carottes, etc.), des prairies irriguées (V. IRRIGATION), des prairies naturelles fauchables, ou de simples pâturages; elles peuvent aussi consister en cultures de plantes spéciales ayant une place habituelle dans l'assolement : céréales coupées en vert, légumineuses diverses, etc. Le choix de ces plantes dépend de l'organisation économique de l'exploitation agricole. Il réagit sur le résultat des opérations par le produit brut qu'elles donnent, par le bétail qui doit utiliser la récolte.

L'économie rurale a relevé une relation très importante que nous devons signaler entre l'abondance de la production fourragère et le prix du bétail sur les marchés et, par conséquent, de la viande. On a constaté que les prix du bétail varient exactement avec les récoltes en fourrages. Si les fourrages sont abondants, les prix du bétail s'élèvent et, inversement, ils baissent quand les foins sont rares. Cette relation — indépendante d'autres influences générales ou particulières qui pourraient agir aussi sur les prix — s'explique aisément. Lorsque la nourriture est rare, les éleveurs sont obligés de restreindre leurs effectifs d'animaux aux ressources disponibles; ils doivent en vendre obligatoirement une partie; n'étant plus en situation de faire la loi aux marchés, la baisse se produit fatalement. Inversement, lorsque les fourrages abondent, les éleveurs, pouvant entretenir des effectifs plus nombreux, envoient moins d'animaux au marché, la diminution de l'offre entraîne la hausse des prix. Cette loi ne doit jamais être négligée lorsque les intérêts de l'élevage sont en jeu à un titre quelconque; la négliger c'est s'exposer aux appréciations les plus fausses (V. BÉTAIL).

Nous renvoyons au mot Prairie l'étude de tout ce qui concerne l'importance relative de la production fourragère dans les divers systèmes de culture.

2. **Valeur comptable des fourrages.**

Les fourrages sont, comme les *engrais* (Voy. ce mot), un élément de l'exploitation agricole dont la valeur comptable est très discutée. Dans le circulus de l'exploitation agricole par le bétail, les fourrages ne sont qu'un élément intermédiaire produit et consommé sur la ferme, qui n'ont une valeur commercialement appréciable que lorsque les débouchés leur sont facilement accessibles, La difficulté du transport est, en effet, pour les fourrages, un grave obstacle à ce qu'ils puissent facilement se présenter sur les marchés. Une ferme située à plus de 12 kilomètres d'une gare ou d'un port d'embarquement, ou ne disposant pas de bonnes routes, ne peut songer à vendre ses fourrages. Ils doivent être utilisés sur place par le bétail entretenu à cet effet, et c'est sous forme de viande seulement qu'ils peuvent fournir des recettes à l'exploitation. De là des divergences profondes aussi bien entre les théoriciens qu'entre les praticiens de l'agriculture. Quelle que soit l'opinion à laquelle on se range, on est bien obligé de reconnaître une valeur aux fourrages consommés, même en se plaçant dans la plus mauvaise situation économique possible, le désaccord se réduit forcément aux méthodes d'estimation. Contrairement à ce qui se produit pour le fumier (V. Engrais), le bétail est mis en perte si l'estimation de la valeur des fourrages est élevée, il accuse des bénéfices exagérés si l'estimation est trop faible. Nous pensons que l'observation et l'expérience peuvent suffire à l'agriculteur pour lui donner des bases solides d'estimation de ses produits (V. Prix). L'inscription en recette d'une valeur quelconque ne dépend pas de l'affectation que celle-ci doit recevoir, mais de son origine et de son passage à l'actif de l'entreprise. C'est là une règle absolue de laquelle on ne peut se départir sans se jeter dans des distinctions infinies et dans la confusion. En réalité, on cherche à établir entre l'agriculture et l'industrie des différences qui n'existent pas. La comptabilité industrielle présente aussi parfois les mêmes difficultés d'estimation et cependant aucun industriel ne renonce à ce moyen de contrôle et d'étude.

François Bernard.

FRANK (Sébastien), né à Donawerth (Bavière), à la fin du xve siècle, mort vers 1545. Il lut beaucoup, étudia mal, et se forma un tas d'idées bizarres qui expliquent ses œuvres aussi multiples que presque incohérentes. Chassé successivement de Nuremberg, de Strasbourg, d'Ulm, condamné à Smarkalde, il appartient quelque peu à l'économie politique par des fragments épars dans ses ouvrages, où il a abordé les questions d'ordre social, comme on dirait aujourd'hui.

De ces quinze ouvrages au moins, il faut rappeler : *Supplique des nécessiteux d'Angleterre adressée au roi*, 1529. — *Avis et conseil touchant le vice de l'horrible ivrognerie*, 1531. — *Cosmographie, miroir et tableau de tout le globe*, 1534. — *Manuel guerrier de la paix, ou Guerre de la paix*. 1538. — *Proverbes et adages allemands*. 2 vol., 1541.

E. R.

FRANKLIN (Benjamin), né à Boston en 1706, mort à Philadelphie le 17 avril 1790.

La vie de Franklin a été retracée par de nombreux biographes à l'étranger et en France, et il y a une quarantaine d'années M. Mignet a consacré à l'illustre Américain une longue et intéressante notice. Nous renvoyons à cette belle étude qui fait partie de la collection des *Petits Traités*, publiés par l'Académie des sciences morales et politiques à la demande du général Cavaignac après les événements de juin 1848 en vue de l'instruction des classes populaires. Nous ne ferons donc que rappeler sommairement les événements de cette grande existence, mais nous insisterons sur les idées morales et économiques dont Franklin s'est fait l'organe et le défenseur.

Fils d'un pauvre fabricant de savon, Franklin dut faire lui-même son éducation. Elle fut longue et successive. Il savait tout juste lire, écrire et compter, quand il entra comme apprenti chez un de ses frères, maître imprimeur à Boston. Maltraité par lui, il quitta cette ville pour aller chercher des moyens de vivre par son travail à Philadelphie, à New-York, à Londres. C'est à Philadelphie qu'il revint se fixer en 1730. Il s'y maria, et, ayant réussi à faire quelques économies, il put acquérir une imprimerie. Peu à peu son importance s'accrut grâce à son intelligence ouverte à tout, à l'ascendant qu'il savait prendre sur les hommes et à son activité qui se portait sur les œuvres d'utilité publique. Il créait une sorte de cercle ou club où l'on agitait les problèmes d'économie sociale; il fondait un journal où il traitait avec finesse et bon sens les sujets qui concernaient les intérêts moraux et matériels de ses compatriotes. Aussi en 1735 (il avait trente ans), ses concitoyens le nommèrent-ils député à l'assem-

blée générale de Pennsylvanie. Le gouvernement lui confiait l'année suivante les fonctions lucratives de directeur des postes de Philadelphie. Alors il créait, au moyen d'une souscription publique, une bibliothèque, une académie, un hôpital, un corps de pompiers, une compagnie d'assurances contre l'incendie. La fortune qu'il avait acquise lui permit de se vouer tout entier à l'étude et aux affaires publiques. Dévoré de la soif de savoir, il apprit seul le français, l'italien, l'espagnol et le latin.

Sa curiosité universelle et sa force d'attention se portaient encore davantage sur les sciences. Il étudia les phénomènes électriques dont l'imagination du public et des savants était fort préoccupée et, comme son esprit investigateur allait toujours de la théorie à l'application, il inventait le paratonnerre. C'est avec la même pénétration qu'il arrivait à faire des observations qui permettaient d'inventer la *cheminée* dite *à la Franklin*. En 1753, le gouvernement le nommait maître général des postes. Mais sa grande connaissance des affaires générales, son intelligence aussi sûre que déliée, unie à un caractère où la fermeté se mêlait à l'habileté dans le maniement des hommes, le désignaient pour le genre de missions qui exigent les qualités diplomatiques. Il paraît, à la manière dont il s'en acquitta, que la double qualification de *droit* et *adroit* ne s'appliqua peut être jamais aussi justement à personne. C'est, en effet, par la loyauté apportée dans les relations, ainsi que par l'habileté dans les moyens, qu'il se signala dans les diverses négociations qu'il eut à conduire et qui toutes devaient avoir pour objet quelque réclamation faite au nom de la justice, du patriotisme et de l'humanité. La colonie le députait deux fois à Londres. La première (1757), il s'agissait de défendre les droits de tous contre la famille de Penn, qui prétendait se soustraire aux charges publiques. La seconde mission avait une importance encore plus grande. Elle se rattachait aux relations devenues difficiles de la colonie et de la métropole. Franklin réussit à faire rapporter l'acte du timbre que le gouvernement avait résolu d'imposer à l'Amérique. Lors des troubles que fit naître l'impôt sur le thé (1769), ayant découvert et publié des lettres du gouverneur général hostiles aux colonies, il fut destitué de son emploi de directeur général des postes. Cela ne l'empêcha pas d'aller en 1774 faire à Londres une dernière tentative de conciliation entre l'Amérique et la mère patrie, mais bientôt menacé dans sa liberté personnelle, il partait secrètement pour l'Amérique. Élu membre du Congrès, il concourait avec Washington à l'organisation de la défense du pays, et se déclarait pour la proclamation d'indépendance.

C'est alors que la plus importante des missions qu'il devait accomplir allait lui être confiée. Il restait à obtenir l'appui de la France à la cause américaine. L'entreprise était pleine de difficultés. Franklin en fut chargé par le Congrès qui le députa à Paris. Il devait y passer neuf années (1776-1785). Il s'installa d'abord à Passy. Son séjour fut un événement pour le monde parisien. Il devint l'objet d'une universelle curiosité. L'originalité de sa personne et de son costume, la simplicité de ses manières polies mais assez peu semblables à celles de nos salons, la spirituelle bonhomie et l'agrément piquant de sa conversation rendu plus sensible encore dans les lettres qu'il adressait à quelques dames et personnages en vue, étaient faits pour charmer ce public français du XVIIIe siècle. Combien ne devait-il pas d'ailleurs être enchanté et séduit par la vue de ce célèbre étranger, à la fois patriote ardent plaidant pour la cause de son pays et philosophe cosmopolite par son amour pour l'humanité!

Tous ces sentiments devaient se faire jour lors d'une rencontre avec Voltaire. C'était en 1776. Le chef du parti philosophique venait d'être accueilli à Paris par le triomphe le plus éclatant. Dans une séance à l'Académie des sciences, Franklin lui présenta son petit-fils, et Voltaire s'écriait à sa vue, dans la langue de l'envoyé américain : « *God and Liberty!* (Dieu et Liberté) C'est la devise qui convient au petit-fils de M. Franklin. » Les deux vieillards s'embrassèrent et tous les spectateurs partagèrent leur émotion.

Franklin atteignit le but si ardemment désiré. Il obtenait de Louis XVI, en 1778, un traité d'alliance offensive et décisive et un traité de commerce. Il restait en France comme ministre plénipotentiaire et était, en 1783, un des signataires du traité de paix qui assurait l'indépendance des États-Unis.

La vieillesse était venue. Franklin, tourmenté d'ailleurs par de pénibles infirmités, avait atteint quatre-vingts ans. Il voulut revoir sa patrie et y mourir. Il y fut accueilli en triomphe. Il s'occupa encore des affaires publiques pendant trois mois, comme membre du conseil suprême de Philadelphie et comme président de l'État de Pennsylvanie. A sa mort, l'Amérique porta le deuil pendant un mois et l'Assemblée constituante de France pendant trois jours.

Telle fut, en résumé, cette belle destinée, aussi probe, aussi utile qu'une existence puisse l'être. Pour ses vertus de famille,

c'est à sa correspondance qu'il faut renvoyer.

Nous devons maintenant rappeler et apprécier l'œuvre du moraliste et de l'économiste, exposée dans divers opuscules car, à l'exception de ses *Mémoires*, sa pensée s'est toujours condensée en de cours écrits, faits pour produire un effet immédiat, quoique plusieurs aient une portée générale. Comme plus tard Channing, sans doute avec moins d'élévation religieuse dans l'accent, mais avec une raison pratique persuasive relevée d'une malice ingénieuse, et armée d'un trait qui pénètre, Franklin s'est fait le prédicateur populaire de la morale et des plus sages idées économiques, faisant voir par ce rôle soutenu toute sa vie avec persévérance qu'il se souvenait de ses origines et qu'il avait à cœur de venir en aide, par ses écrits comme par tous les secours que l'instruction peut offrir, à ceux qui étaient nés, comme lui, dans l'ignorance et dans la pauvreté. Il entreprit de faire des hommes de ces ouvriers, de ces artisans, comme partout disposés à préférer les jouissances éphémères et souvent malsaines à un solide bien-être, qui ne peut être conquis sans sacrifices. Aussi, quoiqu'il approprie ses conseils à un peuple jeune, entreprenant, où l'individu devait tout attendre de lui-même et de l'association libre, ses écrits n'ont rien perdu de leur valeur. On en peut dire autant de ces petits traités où se trouve en jeu l'intérêt de la société et de la nation. Les vices que combat Franklin n'ont pas changé, en effet, et ne sont pas ceux d'un seul pays, et les vertus dont il se fait l'apôtre sont en tout lieu et toujours à recommander. Elles forment la base indispensable du bien-être individuel, de la liberté vraie et de l'ordre social tout entier.

Ce qui donne autorité à la parole de ce réformateur des mœurs, c'est qu'il devait commencer par se réformer lui-même, et le récit qu'il en fait forme une partie trop intégrante de sa morale pour qu'il soit permis de ne pas le rappeler ici. Ce travail sur soi-même, cet effort de perfectionnement, qui constitue en quelque sorte l'histoire morale de Franklin et qui la recommande comme modèle, est un trait qu'il a en commun avec Socrate. De même que le philosophe athénien confesse qu'il aurait eu des vices, s'il n'avait corrigé ses inclinations naturelles par de vigoureux efforts personnels, celui que l'on a surnommé le Socrate américain avoue au moins son penchant décidé pour certains défauts qu'il réussit à corriger. Lui-même indique l'esprit tranchant, l'ironie, le goût et l'art d'embarrasser les gens par une dialectique captieuse, pour se donner le plaisir d'en triompher. On ne peut guère s'apercevoir qu'il eût été entraîné à ces travers, si opposés au bon esprit et à la sociabilité, tant il arrivait à les remplacer par la fuite des discussions irritantes et par la bonne grâce dans la persuasion. Mais il ne s'arrêta pas à acquérir des qualités qui auraient pu n'être que des vertus de surface, destinées à rendre plus faciles et plus commodes les relations avec les autres. Il concevait à vingt-cinq ans un projet de morale qui figure lui-même parmi ses écrits. Il s'était aperçu qu'évitant telle faute, il lui arrivait de pécher d'une autre manière. Il se fit donc un plan méthodique des vertus auxquelles il devait s'exercer. Il le suivait au prix de luttes plus d'une fois pénibles, mais où il se sentait soutenu par la satisfaction de constater ses progrès dans la voie qu'il s'était tracée.

On peut se rappeler les observances qu'il se proposait. Il les a classées dans un ordre qu'il jugeait le mieux approprié à son but et à sa nature, en accompagnant chacune d'une courte instruction. C'étaient la sobriété, le silence, l'ordre, la résolution, l'économie, le travail, la sincérité, la justice, la modération, la propreté, la tranquillité, la chasteté, l'humilité. Il n'y a pas, on peut le voir, à chercher un classement logique par ordre d'importance des vertus qu'il consigne dans cette énumération qui répond, nous le répétons, à ses convenances personnelles. Il raconte qu'il donnait une semaine à chacune de ses vertus successivement, notant ses manques jour par jour sur le tableau qu'il en avait dressé. Nous remarquerons que les seuls qu'il nous ait transmis portent sur le silence, l'ordre, le travail et l'économie. Ce n'étaient pas pourtant des qualités qui lui manquaient à l'ordinaire. Les devises qu'il ajoutait à sa résolution étaient empruntées au *Caton* d'Addison, à une pensée des *Tusculanes* et aux *Proverbes* de Salomon, preuve qu'il obéissait à un idéal moral élevé et fort, et non pas, comme on l'a insinué, uniquement à des calculs qui ne recherchent dans la vertu que les profits qu'elle rapporte.

C'est, en effet, ce que quelques écrivains ont reproché aux préceptes contenus dans ce petit code, à la fois si simple et si ingénieux, de la sagesse populaire, qui a acquis tant de célébrité sous ce nom : *la Science du bonhomme Richard*. Cette petite composition n'est qu'une suite de proverbes ou d'aphorismes qui ont pour but de moraliser les ouvriers. L'auteur a-t-il donc tort de s'adresser à leurs intérêts comme au plus sûr moyen de les retenir sur une mauvaise pente? Ne montre-t-il pas, après tout, le rapport de

l'honnête et de l'utile, de la dignité personnelle et du bonheur? On ne saurait nier qu'il y soit peu question de dévouement, de secours mutuel. Mais Franklin n'est pas tout entier dans *le Bonhomme Richard*. Là où il voit surtout des hommes à préserver de la paresse, de l'imprévoyance, de l'intempérance, des vices les plus fréquents dans cette classe, aucun service plus grand ne pouvait leur être rendu que de leur prêcher la lutte en leur montrant au bout la misère s'ils se laissent aller, la vie indépendante s'ils résistent.

On verra que Franklin ne s'en tient pas là, en lisant les volumes de *Mélanges* publiés, l'un par M. Charles Renouard, l'autre par M. Édouard Laboulaye. Il y professe à plusieurs reprises, comme dans sa *Correspondance*, la foi dans un Dieu-Providence et dans une existence ultérieure. Sa seule *Lettre à l'auteur d'un livre contre la Providence* fait voir à quel degré il jugeait dangereux de saper les croyances qui offrent un frein contre le mal et de fortifiantes espérances dans les luttes et dans les épreuves de la vie.

Ainsi que le moraliste, l'économiste ne s'est manifesté chez Franklin que dans des fragments rapides, vifs, familiers, précis, d'un tour ingénieux, souvent imprévu, qui font de lui un *essayst* de premier ordre. Incisif et persuasif, il ramasse une quantité d'aperçus en un court espace et possède au plus haut degré l'art de donner toute leur portée aux bonnes raisons en se bornant à l'essentiel. Tantôt, ce sont des dissertations en règle, d'une argumentation serrée, tantôt des apologues qui rendent sensibles des vérités plus faciles à accepter sous cette forme agréable que si elles se présentaient sous une forme abstraite. La justesse, la finesse, la perspicacité, sont les qualités qui n'abandonnent jamais l'auteur de ces *articles*, participant selon leur étendue du journal ou de la *revue* ou *magazine*, selon l'expression anglaise. Les uns visent la vie privée, l'économie domestique; les autres, le droit public et l'économie politique qui, même dans ce dernier ordre de questions, fournit son contingent de vues et de considérations. Les premiers sont le commentaire, très diversifié par les ressources d'un esprit habile à éviter la monotonie et l'ennui, de ces vertus de travail, d'économie, de sagesse, qui sont l'unique voie pour l'individu et les familles d'arriver au bonheur. « Emploi du temps : *le temps est de l'argent*. Ne vous laissez pas aller aux dépenses privoles; souvenez-vous de l'achat du *sifflet*. — Que la probité et le travail soient vos compagnons assidus. — Dépensez un sou de moins que votre bénéfice net, vous ne serez pas assailli par des créanciers, pressé par la misère, rongé par la faim, transi par la nudité. *Tout l'horizon brillera d'un éclat plus vif, et le plaisir fera battre votre cœur* ». La dignité, l'indépendance, simple et fière, voilà les sentiments que Franklin ne cesse d'invoquer.

Parmi les morceaux qui intéressent l'économie politique, nous citerons ceux sur le système prohibitif, la contrebande, le prix du blé et l'administration des pauvres, la piraterie, la guerre, les armements en course, le commerce des esclaves, l'immigration, etc. L'importance de ces questions fait voir que Franklin abordait de front, et il le fait souvent un des premiers, ces grands problèmes de la civilisation et de l'économie politique. Il traite aussi avec sa prudence habituelle la question de la population. On peut le considérer dans toutes ses dissertations comme un précurseur des économistes dont les grands travaux n'étaient pas encore publiés, quelquefois comme un continuateur de David Hume et d'autres écrivains qui avaient déjà touché avec succès aux sujets économiques. Son bon sens s'y montre presque infaillible, et ce sont presque toujours les conclusions de la science dépourvues de son appareil qu'il présente succinctement au lecteur. Toutes les solutions qu'il apporte sont libérales. Point d'entraves, le bien commun résultant des efforts de chacun. C'est la pure doctrine économique transportée dans les sujets qui lui étaient indiqués par le cours des événements; car c'est en vue d'une action à exercer qu'il écrit. On a remarqué, parmi ces morceaux, celui qui a pour objet *le Luxe et la Paresse*. Ce n'est pas un traité en règle; ici encore la démonstration prend la forme anecdotique et semble s'inspirer de l'occasion. Si l'on accepte le sens favorable donné au mot luxe par Franklin, si l'on y voit uniquement certains raffinements qui n'ont rien d'immoral et d'excessif et dont l'effet est de stimuler l'industrie et d'encourager l'émulation, on ne saurait qu'approuver l'esprit de ce morceau d'une forme agréable et piquante. (V. LUXE.)

On a pu voir que ces opuscules si pleins de vues sont à la fois des exposés attrayants de morale et d'économie sociale et des modèles exquis d'une littérature populaire, si utile pour la propagation d'un ordre de connaissances vers lesquelles la légèreté d'esprit du public ne se sent guère entraînée. Frédéric Bastiat s'est plus d'une fois inspiré de ces modèles et il à est croire qu'on s'y reportera plus d'une fois. En tout cas, ces écrits d'une lecture attachante peuvent être considérés comme le premier degré d'initiation à une science plus sévère, et quand on s'en

est pénétré, on est préparé à aborder les maîtres qui se sont peu appliqués à cacher l'austérité de leurs leçons sous les grâces du langage.

Henri Baudrillart.

FROUMENTEAU (N.) ou **FROMENTEAU**. — Ce nom se lit, écrit de ces deux sortes, en tête, puis dans le cours d'un pamphlet célèbre de la fin du XVIe siècle. Bien qu'on connaisse des personnages de ce nom, tels que le François Fromenteau de la Grange, de la maison du roi en 1564 et, cent ans après, les Fromenteau de Beloutaz de Caussade, il est admis que ce nom n'est qu'un pseudonyme sous lequel un huguenot crut sage d'éviter la Bastille ou pis. La dernière édition des *Supercheries littéraires* renvoie de Fromenteau à N. D. C., c'est-à-dire à Nicolas de Coquerel et à Nicolas Barnaud, de Crest, en Dauphiné, auxquels elle attribue : *les Causes principales du surhaussement des monnayes de France et la manière d'y remédier*, 1612 ; et *le Cabinet du roy de France, dans lequel il y a trois perles d'inestimable valeur par le moyen desquelles S. M. s'en va le premier monarque du monde et ses sujets du tout soulagez*. S. l., 1581 et Londres, 1582[1]. La *France protestante* n'est pas de cet avis, sépare complètement ces deux personnages et n'attribue à Fromenteau que ce *Secret des finances* dressé, dit-il lui-même, sur la demande des États de Blois. Où a-t-il puisé ses chiffres ? Comment en contrôler l'exactitude ? Ces deux points sont difficiles à résoudre, et on ne peut que regretter ici les inconvénients du pseudonyme, qui ôte toujours quelque valeur aux livres les plus sérieux.

Enfin, Barnaud, d'après la *Biographie Michaud*, serait le même que Montand, auquel La Monnoye attribue le *Miroir des français*. Toutes ces questions, tant de fois discutées et désormais sans doute insolubles, ne prouvent que l'effet produit par le *Secret des finances*, dont voici le titre complet; il est à lui seul presque l'analyse de l'œuvre :

Le Secret des finances de France, découvert et reparti en trois livres et maintenant publié pour ouvrir les moyens légitimes et nécessaires de payer les dettes du roy, des charges, des sujets, des subsides imposés depuis trente-et-un ans et [illegible] *S. M.* 1581, pet. in-8[2]. *Estat au vray des deniers ordinaires et extraordinaires, levez tant du domaine du roy que sur ses sujets et gens des trois estats de son royaume, ensemble des charges et dépenses sur ce faites depuis l'avénemement de feu Henri IIe jusques à 1581, temps et règne de Henri IIIe : lequel estat a été dressé pour et afin qu'il plaise à S. M. le voir, et considérer qu'il est contable à Dieu du grand désordre, excès et confusion tenu au maniement et dispensation de ses finances. — Le second livre du Secret des finances, présentant par le même l'estat de tous les deniers tirés des archevêchés, diocèses, sénéchaussées, bailliages, élections et chatellenies*, etc.

Comme l'indiquent ces titres et sous-titres, l'ouvrage de Froumenteau est donc des plus curieux et des plus intéressants, surtout pour une époque si peu explorée ou étudiée au point de vue économique. Il donne, avant tout, une statistique des misères de la France à la fin du XVIe siècle. On y lit que près de 800,000 hommes ont péri dans les guerres de religion, en même temps que 12,300 femmes étaient violées, près de 130,000 maisons brûlées ou détruites. On aurait payé une dette de 4 milliards 750 millions ! Quel en a été l'emploi ?

E. R.

FUGGER. — Originaire de la Souabe, l'illustre famille des Fugger a été une des plus brillantes et des plus remarquables de l'Allemagne par son énergie et son activité dans le commerce et dans l'industrie. Sa fortune prodigieuse a été bien souvent citée comme la preuve la plus probante de la prospérité de l'Allemagne, avant que la guerre de Trente ans eût amené la ruine de ce pays.

Les origines de la maison, dont les représentants actuels sont comtes et princes de l'Empire, ont été des plus modestes. C'est un simple tisserand de Graben, près d'Augsbourg, qui fut la souche de la famille. Jean Fugger vivait vers 1350; à son métier de tisserand il joignait le commerce des toiles et des couleurs. L'industrie du tissage était, à cette époque, très florissante à Augsbourg. L'impôt prélevé par la ville sur les tisserands constituait la ressource la plus productive du budget municipal. Les Fugger, très habiles, réalisèrent des bénéfices et se lancèrent dans de grandes opérations commerciales.

Ulrich Fugger (1441-1510) étendit ses relations dans toute la Baltique et la Méditer- [illegible] d'importation et d'exportation. Jacques II[1], fils de Jacques le Vieux (1459-1525), associé aux maisons Welser et Hochstetter, fréta des navires pour importer des marchandises du Levant. En 1506, ses navires, réunis à la

[illegible]

[illegible] derable, que les historiens ont pris l'habitude de distinguer [illegible]

flotte portugaise, arrivaient directement de Calcutta et apportaient en Allemagne pour 175,000 ducats de marchandises qu'on était jusque-là forcé d'acheter à Venise. Antoine, le plus illustre représentant du nom des Fugger (1493-1560), alla plus loin encore. Il établit des comptoirs au Venezuela et aux Indes et, grâce à son influence auprès de l'empereur Charles-Quint, se fit donner la franchise de douane pour tous les objets d'alimentation qu'il importerait en Allemagne. C'est ainsi qu'il posait, en 1528, le premier jalon de la politique coloniale allemande. Tous les Fugger, il est vrai, ne furent pas également heureux dans leurs opérations. Mathieu, vers la fin de xv[e] siècle, essuya à Venise des pertes considérables et son commerce ne s'en releva point. Lucas (1450), après avoir été dans sa jeunesse le plus puissant armateur de la Baltique, fut ruiné par la ville de Louvain. Il avait prêté 10,000 florins à la municipalité. Cet argent ne lui fut pas rendu et le procès qu'il entama pour faire valoir ses droits engloutit le reste de sa fortune. Antoine II (1563-1616) se ruina par de folles prodigalités et laissa un passif considérable.

D'ouvriers, les Fugger étaient devenus commissionnaires; de commissionnaires ils devinrent banquiers. Le commerce d'argent était tout entier, à cette époque, entre les mains des juifs et des Lombards. Le taux de l'intérêt n'était limité par aucune loi. L'Église, en posant le principe de la gratuité des prêts en numéraire, avait bien cherché à combattre l'usure. Mais, outre qu'en visant trop loin et trop haut, elle avait manqué le but, ses injonctions n'avaient aucune action sur l'esprit d'hommes qui se considéraient comme ses pires ennemis. Les prêteurs d'argent étaient d'autant plus exigeants que leur religion les exposait à des spoliations fréquentes et qu'ils n'avaient aucun moyen sérieux de se faire rendre justice. Ulrich Fugger, le premier, comprit tout le parti qu'il pourrait tirer de ses capitaux improductifs.

En 1473, l'empereur Frédéric III l'avait chargé de fournir l'appareil nécessaire à l'entrevue qu'il devait avoir à Trèves avec le duc de Bourgogne. Il apporta dans ses relations avec la cour un zèle si remarquable qu'il reçut la noblesse et devint le banquier des princes de l'empire. Ses frères et ses descendants suivirent l'exemple qu'il leur avait donné. En 1507, la maison Fugger avançait à l'empereur 70,000 florins d'or ; en 1509 elle prêtait à Maximilien les 170,000 ducats nécessaires à la guerre d'Italie. Lors de l'élection de Charles-Quint, c'était elle qui payait les 300,000 florins auxquels s'étaient élevés les frais. Antoine Fugger, en 1523, d'accord cette fois avec la maison Welser, prêtait à Charles-Quint 1200 tonnes d'or soit 9,000,000 de francs et enfin, en 1630, Marcus et Christophe avançaient de fortes sommes d'argent au roi d'Espagne Philippe II. Il était alors d'usage de donner à ses créanciers un gage hypothécaire. C'est ainsi que, par contre-coup, les Fugger devinrent grands propriétaires fonciers. Les comtés de Kirchberg et Weissenhorn, dont ils portent encore le nom, les domaines de Kirchheim, de Norndorf, de Babenhausen et tant d'autres des plus importants, leur furent donnés en gage par leurs propriétaires, et finirent par leur rester en toute propriété. Il en fut de même de quelques grandes exploitations métallurgiques. Charles-Quint et Philippe II, dans l'impossibilité où ils se trouvaient de rendre aux Fugger l'argent que ceux-ci leur avaient avancé, leur concédèrent les mines d'or de l'Innthal, les mines d'argent de Falkenstein et de Schwartz, de Leberthal et de Guadalcanal, et les mines de mercure d'Almaden. Les grands propriétaires métallurgiques firent de même. Ne pouvant exploiter lui-même ses célèbres mines de cuivre du Neusohl, l'évèque Sigismond-Ernest Hampo de Fuenfkirchen abandonna à Jacques II Fugger, en 1494, ses droits à la concession.

La possession de sources aussi productives de richesses devait donner à la fortune des Fugger une progression considérable, c'est ce qui eut lieu. Leur prospérité se manifesta surtout par l'acquisition de domaines fonciers en nombre considérable ; et le soin qu'ils apportèrent à en empêcher l'aliénation contribua à garder à leur patrimoine son intégrité. Arrivés à l'apogée de leur puissance à la fin du xvi[e] siècle, ils n'en continuaient pas moins leur commerce, accumulant toujours, au point de donner naissance au proverbe : « Riche comme un Fugger » ; mais laissant aussi la réputation de généreux donateurs, faisant construire des cités ouvrières et des hôpitaux à Augsbourg, et soutenant les savants et les artistes de toute la force de leur puissance et de leurs richesses.

Dominique Custos, graveur d'Anvers, a publié une suite de portraits des principaux personnages de cette maison sous le titre suivant : *Fuggerorum et Fuggerarum quæ in familia natæ, quæve in familiam transierunt, quot extant, ære expressæ imagines.* Cet ouvrage parut pour la première fois en 1595 à Augsbourg dans le format in-folio. Il contenait 127 portraits gravés sur cuivre et accompagnés de courtes descriptions, en latin, des titres et des qualités des personnes.

Deux nouvelles éditions en furent faites à Augsbourg en 1618 et 1620. Un quatrième tirage, conforme à l'édition de 1620, parut à Ulm en 1754, sous le titre de : *Pinacotheca Fuggerorum in Kirchperg et Weissenhorn*. Le plus ancien personnage dont le portrait soit contenu dans cet album est Jacques le Vieux, mort le 14 mars 1469. Quarante-sept comtes et chevaliers, un nombre égal de femmes, y figurent. Le nombre des membres de la famille qui se distinguèrent dans les ordres, dans l'administration, à l'armée, fut si considérable qu'on avait fait l'éloge suivant de la maison des Fugger :

[illegible]

M. H[illegible].

Bibliographie.

[illegible]

G

GABELLE. — V. Finances de l'ancien régime.

GALIANI. — L'abbé Galiani était napolitain. Son titre le plus solide à la réputation lui vient d'avoir écrit en français un assez gros livre contre les économistes. Ce livre, intitulé *Dialogues sur le commerce des blés*, fit grand bruit à son apparition. Le parti philosophique qui gouvernait l'opinion, Voltaire en tête, le couvrit d'éloges enthousiastes; il faut en rabattre un peu. Comme tous les livres de polémique, celui-ci a perdu de sa saveur avec la nouveauté. Cependant il mérite que l'attention s'arrête sur son auteur, personnage original qui ne paraît pas avoir donné toute la mesure de son esprit dans les ouvrages qu'il a laissés.

Galiani a fait lui-même une esquisse de sa biographie. « Sachez, disait-il dans une lettre à Mme d'Épinay, que je suis né en 1728 le 2 décembre; qu'en 1748, je devins célèbre par une plaisanterie poétique et une oraison funèbre sur la mort de feu notre bourreau, Dominique Jennacconi, d'illustre mémoire; qu'en 1749, je publiai mon livre *Sur la monnaie*; en 1754, mon livre sur *le Meilleur moyen de conserver le blé*; en 1755, je fis ma dissertation sur l'*Histoire naturelle du Vésuve*, qui fut envoyée ensemble avec une collection de pierres du Vésuve au pape Benoit XIV (Galiani avait mis à l'envoi cette dédicace : *Beatissime Pater, fac ut lapides isti panes fiant*, ce qui lui valut l'octroi d'une abbaye de 400 ducats de revenu). En 1756, je fus nommé académicien de l'Académie d'Herculanum et je travaillai beaucoup au premier volume des planches; je fis même une grande dissertation sur la peinture des anciens. En 1758, j'imprimai l'oraison funèbre de Benoît XIV, c'est ce qui me plaît le mieux de mes ouvrages. Ensuite, je devins politique (le 10 janvier 1759, il fut nommé secrétaire d'ambassade à Paris), et en France je n'ai fait que des enfants et des livres qui n'ont pas vu le jour. Vous connaissez mon *Horace* et le public connaît mes *Dialogues*. Il y aurait une liste terrible d'ouvrages manuscrits et achevés, qui ne sont pas encore publiés. »

Galiani commença sa réputation par une plaisanterie; il la continua par un ouvrage des plus graves sur la monnaie. Il fut toute sa vie ce qu'on le voit à ses débuts, un composé de sérieux et de bouffon. Il écrivait, se jugeant soi-même : « Ceci est philosophique et du plus sublime, ceci est bouffon, et du plus mauvais. Mais voilà, comme je suis : deux hommes divers pétris ensemble et qui cependant ne tiennent pas tout à fait la place d'un seul. » Ces derniers mots font allusion à sa taille : il était tout petit, presqu'un nain; il n'avait qu'un filet de voix. Il était, comme souvent ses compatriotes, d'une mobilité excessive de physionomie et de gestes. A le regarder, à l'entendre, il devait sembler que tout sujet sérieux fût au-dessus de sa portée. C'était un extérieur singulier, un peu ridicule pour un abbé qui fut diplomate et magistrat. Peut-être cette infirmité physique influa-t-elle sur lui en l'obligeant à se moquer de soi-même. Aussi n'était-il jamais complètement grave; il présentait ses idées sous une forme paradoxale qui nuisait à leur fond. Il avait l'esprit vif, pénétrant et juste; le tour qu'il lui donnait dans l'expression en était la revanche ironique, tout comme l'aspect physique du personnage semblait l'ironie de sa robe et de ses fonctions.

Galiani a dit de lui-même qu'il était un

pauvre économiste manqué. Il avait, en effet, reçu l'influence d'Intieri et de Broggia, qui fondèrent en Italie l'étude de l'économie politique. Broggia, par son livre *Dei tributi delle monete e del governo politico*, publié en 1743, fut vraisemblablement le maître qui inspira à Galiani son traité *Della moneta* (1749), œuvre pour laquelle son auteur avait une prédilection particulière, car il la fit réimprimer en 1780. Ce traité est divisé en cinq livres intitulés : 1° *Dei metalli*, 2° *Della natura della moneta*, 3° *Del valore della moneta*, 4° *Del corso della moneta*, 5° *Del frutto della moneta*. Ginguené, dans sa *Notice sur Galiani*, Pecchio, dans son *Histoire de l'économie politique en Italie*, ont, l'un raconté dans quelles circonstances parut l'ouvrage, l'autre jugé quels en étaient l'esprit et la portée. « Les changements heureux arrivés dans le gouvernement du royaume de Naples, dit Ginguené, y avaient subitement amené, avec une grande affluence d'étrangers, une quantité prodigieuse de numéraire. La surabondance de l'or et de l'argent d'Espagne, de France et d'Allemagne avait produit tout à coup dans le prix de toutes les denrées un surhaussement qui effrayait le public inexpérimenté et le gouvernement lui-même. On proposait des remèdes qui auraient augmenté le mal : l'un voulait des lois sur le change, ou la fixation du prix des marchandises ; l'autre, l'altération des monnaies ; un autre l'introduction d'une monnaie de compte ; d'autres, divers moyens qui n'étaient pas moins désastreux. L'ouvrage de Galiani fut comme un coup de lumière qui surprit d'abord, éclaira ensuite, et empêcha peut-être, par les idées saines qu'il répandit et par les sages mesures qu'il fit adopter, la ruine entière de l'État. » Et voici le jugement de Pecchio, moins littéraire que le précédent, mais plus compétent, sur ce *Traité* de Galiani : « Il y aborde tous les points qui ont quelque affinité avec la monnaie, tels que la nature de la valeur, les taxes, l'intérêt de l'argent, les obligations, l'origine et la nature des banques, les dettes de l'État, le change, etc. Il fut l'un des premiers écrivains italiens qui se soient occupés d'analyser longuement la nature de la valeur des choses, qu'il démontre être le résultat de plusieurs circonstances diverses, la rareté, l'utilité, la quantité et la qualité du travail et du temps, et il pousse cette analyse jusqu'à la valeur des talents des hommes, assurant que ces talents s'apprécient absolument de la même manière que les choses inanimées, et qu'ils sont régis par les mêmes principes de rareté et d'utilité. Galiani fut un des premiers à combattre le préjugé général que le haut prix des choses est un indice de pauvreté et de misère. Il démontra, au contraire, qu'à l'exception de quelques cas extraordinaires de calamité, ce haut prix est une preuve de la prospérité et de la richesse d'un pays... Il fut aussi l'un des premiers qui émirent l'opinion que l'on ne doit pas fixer l'intérêt de l'argent, et qu'on doit laisser libre le prix de la monnaie, laquelle devrait être considérée comme une marchandise. » — Galiani pouvait donc avoir quelque raison de dire, comme il l'a fait : « Au vrai, je suis l'aîné de tous les économistes, puisqu'en 1749 j'écrivis mon livre *De la monnaie*. La secte économique n'était pas encore née, dans ce temps-là. »

Dès son premier ouvrage, Galiani professait des principes libéraux qu'aucune théorie économique n'a dépassés ni reniés depuis lors. En pratique, il resta fidèle à ses idées libérales. En 1773, il est de retour à Naples et y occupe les fonctions de secrétaire du commerce ; à force de persévérance, il obtient un édit royal réglant, dans le sens de la plus entière liberté, le commerce des matières d'or et d'argent destinées à l'orfèvrerie et à la passementerie. Cet édit est absolument conforme aux principes les plus libéraux de l'école économique. A ne juger Galiani que par son traité *Della moneta* et par l'édit de 1773, on le rangerait donc parmi les adhérents de cette école. Mais, dans son principal ouvrage, les *Dialogues sur le commerce des blés*, on le trouve tout autre. Là, plus de principes libéraux, plus même de principes d'aucune sorte. Il professe qu'en fait de commerce de grains, le seul système est de n'en avoir aucun et de s'en rapporter aux expédients et à l'empirisme. Voici une brève analyse de ces *Dialogues*, faite par l'historien économiste Pecchio : « Les *Dialogues* ne tournent que sur ce seul pivot, c'est-à-dire que le meilleur système en fait d'approvisionnements, c'est de n'avoir aucun système. Dans le premier dialogue, il démontre qu'en cette matière on ne peut procéder par des exemples, parce que chaque pays se trouve dans une position différente. Dans le second, il distingue les nombreux pays pour lesquels il convient d'établir un règlement différent. Dans les petites souverainetés qui n'ont que peu de territoire, et au contraire beaucoup de manufactures et d'arts, les magasins d'approvisionnement public sont nécessaires. Dans le troisième dialogue, Galiani traite des États médiocres qu'il distingue en territoires fertiles, comme la Sicile, la Sardaigne, le Milanais, la Flandre, et en territoires stériles en grains, tels que la Hollande, Gênes, etc., etc. Il trouve que

la liberté entière du commerce des grains convient à ces derniers. Le quatrième dialogue contient des doutes sur les effets de l'édit de 1764, lequel édit laissait libre l'exportation des grains, jusqu'à ce que les prix fussent arrivés à une certaine élévation. Dans le cinquième, il traite des pays purement agricoles et, en démontrant leur misère permanente, il en conclut que l'industrie, les manufactures et le commerce maritime forment la vraie richesse des grands États. Après avoir fait remarquer qu'il n'y a en France que peu de terrains incultes, relativement à sa population, il en tire la conséquence, dans son sixième dialogue, qu'il n'y aurait que très peu de superflu de blé si tout était cultivé. Dans le septième dialogue, il fait le tableau du commerce des grains et entre dans toutes les circonstances particulières qui résultent de ce tableau, d'où il fait voir combien ce commerce contribue à la richesse des nations. Enfin, dans le huitième, Galiani indique un projet d'extraction des blés de France tendant à modifier l'édit de 1764. Ce projet consiste à imposer un droit de sortie sur les grains et farines et un autre droit sur les blés étrangers. »

Ajoutons ceci : dans sa *Correspondance*, Galiani prétend que son ouvrage est resté incomplet; il devait se terminer par un neuvième dialogue, « dans lequel on expliquera, dit-il, le système des magasins de dépôt qui est le seul qui puisse rendre faisable le commerce des blés en France ». Ce dialogue ne fut jamais écrit. Le manuscrit des huit premiers était achevé lorsque, le 25 mai 1769, Galiani fut brusquement rappelé à Naples : ce rappel parait lui avoir causé une très vive douleur. « Je suis parti, écrit-il, ou pour mieux dire, on m'a arraché de Paris, et on m'a arraché le cœur ». Il laissait le manuscrit de ses *Dialogues* aux soins de Diderot qui le revit et le fit imprimer. Ils parurent au mois de janvier 1770.

Pour bien apprécier cet ouvrage, dans lequel l'auteur dément ses précédents écrits et sa propre conduite, il faut se souvenir des préjugés au milieu desquels vivait au dernier siècle un homme de la classe de Galiani.

L'ancien régime a toujours été hanté par la crainte de la cherté des grains et de la famine (V. Céréales). Cherté et famine s'y produisaient périodiquement; à leur suite venaient des émotions populaires, des soulèvements, des troubles. Les gouvernants, alarmés, tâchaient à calmer les frayeurs du peuple par des mesures qui satisfaisaient l'ignorance et les préjugés alors communs à tous. Le plus enraciné était que le bon marché du grain étant le signe de son abondance, la cherté était le prélude de la famine. Aussi, nulle mesure ne coûtait pour maintenir ce bon marché, ou tout au moins ce que l'on appelait *le prix moyen*. La mesure qui semblait la plus efficace était la défense d'exporter les grains hors du royaume. Cette défense a duré presque aussi longtemps que l'ancien régime lui-même. Sans remonter jusqu'au moyen âge, elle était établie par l'édit de 1567 rendu par le chancelier de L'Hospital, par les édits de 1571, de 1575, de 1631, les ordonnances royales de 1693 et surtout l'ordonnance de 1699, qui contenait des dispositions dont on se prévalut pour interdire la circulation des grains de province à province dans l'intérieur du royaume. Ces édits, il est vrai, n'étaient pas toujours observés à la rigueur. Sully, surintendant depuis 1599, avait suspendu l'application des édits antérieurs à cette date. Il avait compris que c'était favoriser l'agriculture que de laisser la liberté d'exportation. Cette liberté dura pendant tout le commencement du XVII[e] siècle. Un écrit paru en l'année 1621, en Angleterre, et signé chevalier Thomas Culpeper, nous apprend qu'à cette époque les blés de Pologne et ceux de France alimentaient le marché anglais et y écrasaient le blé indigène. De 1733 à 1738, le contrôleur général Orry avait permis l'exportation pour favoriser l'écoulement de récoltes exceptionnellement abondantes. Mais la liberté était toujours exceptionnelle et précaire; ceux même qui l'accordaient, sauf peut-être Sully, n'y étaient pas favorables en principe; ils la considéraient comme une mesure d'expédient.

Galiani, dans sa *Correspondance*, a dévoilé d'un mot le principe et l'erreur de tout l'ancien régime en cette matière. « Je ne suis pas ennemi de la liberté du commerce, dit-il, je l'aime quand il s'agit de galons. *Le pain, c'est autre chose, il appartient à la police et non au commerce.* » C'est la maxime fondamentale de tous ceux qui gouvernent à cette époque. Ils croient bien gouverner en empêchant le grain de sortir de son lieu de production. Comme résultat, ils amènent l'avilissement du prix des grains dont la valeur, en France, était au XVIII[e] siècle, d'un tiers au-dessous de ce qu'on la trouvait dans les autres pays de l'Europe. Par suite, la culture en était abandonnée, sauf dans les environs des grandes villes et dans les provinces voisines de la capitale où elle se maintenait par la facilité et la proximité des débouchés ; le reste du royaume ne semait plus que juste pour suffire à la consommation locale; les culti-

vateurs se ruinaient; le pays souffrait tout entier; les finances royales étaient atteintes; il devenait impossible de faire rentrer les impôts. Ce fut alors que les économistes, dont l'école était de fondation toute récente, demandèrent que le commerce des grains fût libre comme l'était celui d'autres denrées naturelles, le vin par exemple.

Ils parvinrent à se faire comprendre du ministre Choiseul. Le 25 mai 1763 (V. Bertin) paraissait une déclaration du roi « portant permission de faire circuler les grains, farines et légumes dans toute l'étendue du royaume, en exemption de tous droits, même ceux de péages ». Au mois de juillet 1764, un édit du roi, enregistré au parlement le 19 du mois, décidait (art. 2) « que la sortie à l'étranger de tous grains, graines, grenailles et farines serait entièrement libre par terre et par mer ». Toutefois, cette sortie ne pouvait s'effectuer par mer que dans vingt-sept ports, nominativement désignés, par des vaisseaux français ayant les 2/3 au moins de leurs équipages composés de marins français; si le prix du blé s'élevait et se maintenait pendant trois marchés consécutifs à la somme de 12 livres 10 sous le quintal dans un des ports ou des lieux situés sur la frontière du royaume, la liberté d'exportation par ce lieu ou port était suspendue de plein droit; il fallait une ordonnance du conseil royal pour l'y rétablir. Il était établi un droit de sortie sur les blés régnicoles, et un d'entrée sur les blés étrangers; ces droits étaient fixés par les lettres patentes du 7 novembre 1764. Voilà ce qui fut nommé alors liberté d'exportation des grains.

Elle peut nous paraître un peu restreinte. Telle qu'elle était, elle alarma des préjugés tenaces. Une hausse du blé, qui survint à la suite après une récolte médiocre, jeta le trouble dans les esprits. Les économistes craignirent pour leur œuvre et se mirent à la défendre énergiquement. Parmi ceux de leurs écrits qui parurent alors, on peut citer : *l'Exportation et l'importation des grains*, par du Pont de Nemours (1764), — *l'Ordre essentiel*, par Mercier de Larivière (1767), — *l'Avis aux honnêtes gens qui veulent bien faire*, par l'abbé Baudeau (1768), — *Représentations aux magistrats*, par l'abbé Roubaud, — *la Liberté du commerce des grains toujours utile, jamais nuisible*, par Le Trosne, avocat du roi (1765), et une foule d'écrits non signés, sans compter les articles des *Éphémérides*. En 1768, l'Académie des sciences et belles-lettres de Mantoue avait proposé le sujet de concours suivant : *Déterminer la méthode la plus simple de réunir la sûreté des approvisionnements avec la liberté du commerce et de l'exportation des grains*. La question agitait tous les esprits. On connaît la boutade ironique que cette agitation inspirait à Voltaire; c'est alors que Galiani entreprit de traiter la question *ex professo*.

Son bon sens, ses principes libéraux le portaient du côté des économistes. Mais, d'autre part, ses origines, ses fréquentations, ses habitudes, le ramenaient du côté de ces administrateurs dont nous avons dit plus haut les préjugés et les maximes. De plus, en qualité d'homme pratique, mêlé aux affaires dès le début presque de sa vie, il avait une antipathie instinctive contre des théoriciens tels que les économistes, dont presque aucun encore ne pouvait parler au nom de la pratique et de l'expérience. « Les économistes français, écrit-il quelque part, ont de grandes vertus et un grand génie; ils sont restés peut-être trop longtemps au cabinet et n'ont pas été comme moi jetés dès leurs premières années au beau milieu d'une cour. » Tiraillé ainsi, il prit le parti que nous avons vu.

Sur un seul point, il différa décidément des économistes. C'étaient tous des hommes pleins de science, de bon sens et de bonnes intentions; mais ils écrivaient en général lourdement et n'étaient pas récréatifs; défaut grave dans un temps où la qualité essentielle d'un écrivain était de savoir plaire à un public qui ne voulait qu'être diverti. Galiani avait beaucoup d'esprit et ne craignait pas d'en abuser; il n'était jamais complètement sérieux; il se plut à montrer qu'on pouvait amuser les lecteurs en traitant un sujet qui ne leur avait donné jusque-là que de l'ennui. Les *Dialogues* pétillent de mots, de traits, de paradoxes amusants, d'épigrammes contre les économistes; Galiani fit rire. Ce n'était pas le succès qu'il estimait le moins; c'est peut-être celui qu'il a surtout cherché. Il écrira plus tard à Mme d'Épinay : « Il faut m'élever une statue dans ce beau rond de la nouvelle halle à l'hôtel de Soissons. J'y serai à merveille au milieu des farines et des filles de Paris. Je la veux colossale pour cacher à la postérité ma taille. Comme inscription : *Œconomistis deletis qui rempublicam obdormiebant.* » Lui, il avait réveillé les citoyens en les faisant rire et se trouvait content. Morellet entreprit de le réfuter; il ne fut pas lu, il ramenait le sommeil.

De retour dans sa patrie, Galiani y occupa des fonctions publiques importantes. Il n'écrivit plus rien qui ait trait à l'économie politique. Il mourut en 1787, sans avoir pu se consoler d'avoir quitté Paris où son originalité et son esprit lui avaient attiré les succès les plus flatteurs, et où il avait lié

des amitiés qu'il ne négligea jamais jusqu'à son dernier jour.

JEAN LE ROY.

Bibliographie.

Quatre éditions de la [illegible] par [illegible] avec notes de [illegible] Paris, [illegible] 1818 [illegible] par M. [illegible] M*** avec notes par M. [illegible] de Saint-[illegible] Paris, Dentu, 1818 [illegible] par [illegible] et Gaston [illegible] Paris, Calmann Lévy, 1881 [illegible] Paris, Charpentier, 1881 [illegible] traduite par [illegible] Paris, [illegible] Paris, Dentu, 188[illegible]. — SAINTE-BEUVE, [illegible] du [illegible] Paris, Garnier, 1852.

L'œuvre la plus intéressante de Galiani, les *Dialogues sur le commerce des blés* ont été réimprimés avec une notice par [illegible] dans la *Collection des principaux Économistes*, t. XV, Paris, Guillaumin et Cie, 1848.

GANILH (Charles), né à Allanche (Cantal) en 1758, mort près de Paris en 1836. Avocat au parlement avant la Révolution, du conseil de l'Hôtel de Ville en 1789, membre du Tribunat de 1799 à 1802, député du Cantal de 1815 à 1823, il doit une certaine notoriété au zèle qu'il montra pour propager l'étude et le goût de l'économie politique, à une époque où elle ne rencontrait guère qu'indifférence ou dédain. Sa conduite et ses écrits prouvent un caractère plein de droiture et de lucidité, mais souvent systématique et partial. C'est ainsi que, dans son « Dictionnaire », il s'est mis en opposition avec les maitres les plus autorisés, sans remplacer leurs définitions par d'autres plus simples et plus claires.

Il a laissé : *Essai politique sur le revenu public des peuples de l'antiquité, du moyen âge, des siècles modernes et spécialement de la France*, 1806. — *Des systèmes d'économie politique, de la valeur de leurs doctrines*, 1809; 2e édition, 2 vol. 1821. — *Théorie de l'économie politique fondée sur les faits recueillis en France et en Angleterre*, 1815; 2e édition en 2 vol. 1821.

Ganilh a donné lui-même l'analyse de ses trois ouvrages, où l'on trouve trop de faits et de théories bien souvent mêlés et diffus. « Dans les *Systèmes*, dit-il, on voit pour ainsi dire éclore les divers éléments de la science. Dans la *Théorie*, la science se place au rang des sciences spéculatives; enfin, dans le *Traité du revenu public*, la théorie est réduite en pratique dans l'intérêt des peuples, des gouvernements et de la fortune publique. »

On lui doit encore : *Des finances de la France depuis la Restauration*, 1817. — *Dictionnaire analytique d'économie politique*, 1826, traduit la même année en espagnol. — *Principes d'économie politique et de finances*, 1835.

E. R.

GARNIER (marquis Germain), né à Auxerre le 8 novembre 1754, mort à Paris le 4 octobre 1821. De très bonne heure procureur au Châtelet, secrétaire de madame Adélaïde, fille de Louis XV, poète et mondain comme on l'était alors, il fut envoyé aux états généraux, sans y siéger; nommé ministre de la justice, sans accepter, émigra et revint en France en 1795. Préfet de Seine-et-Oise en 1799, comte et sénateur de l'empire en 1804, avec la riche sénatorerie de Trèves, puis président du Sénat, nommé garde des sceaux en 1815, sans plus accepter que la première fois, il fut, sous la Restauration, pair de France (1814), ministre d'État, membre du conseil privé et créé marquis. Il était de l'Institut depuis l'origine : de la deuxième classe en 1796, de la troisième en 1803, des inscriptions et belles-lettres en 1816.

Germain Garnier est connu surtout par son excellente traduction d'Adam Smith (Voy. ce nom), encore aujourd'hui fort estimée et qui a été adoptée pour la *Collection des principaux Economistes*. Il connaissait parfaitement l'anglais et s'était essayé dans ce genre de travaux en introduisant chez nous le *William Caleb* de Godwin (Voy. ce nom). La phrase est élégante, claire, précise : la vraie langue du XVIIIe siècle et de Voltaire. Ami des physiocrates, alors fort à la mode, il a du point de vue de leurs doctrines commenté, critiqué et parfois réfuté Smith.

Il a laissé, en dehors de poésies badines et d'œuvres purement littéraires : *De la propriété dans ses rapports avec le droit politique*, 1792. — *Abrégé élémentaire des principes de l'économie politique*, 1796. — *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, traduction d'Adam Smith, 5 vol., 1802; 2e édition, 6 vol., 1822. — *Théorie des banques d'escompte*, 1806. — *Rapport sur la loi des finances*, 1816. — *Histoire de la monnaie jusqu'à Charlemagne*, réunion de trois mémoires, 2 vol. 1819.

E. R.

GARNIER (Clément-Joseph), né à Beuil (Alpes-Maritimes) le 3 octobre 1813, mort à Paris le 25 septembre 1881. Fils aîné de modestes cultivateurs, il fit ses humanités à Draguignan et vint à Paris au début de 1830. Il entra comme élève à l'école du commerce. Le directeur, qui était Adolphe Blanqui, son compatriote, et devint plus tard son beau-frère, le garda ensuite comme répétiteur, l'aida de ses conseils, de ses encouragements, et contribua ainsi à le faire entrer dans la voie des études économiques, où il devait parcourir une si brillante carrière.

Toute la vie de Joseph Garnier, même à l'époque assez voisine de sa mort, où la politique

lui prit une portion légère de son temps, fut consacrée à l'économie politique. Il la servit fidèlement et heureusement, comme publiciste, comme journaliste, comme professeur, comme homme politique. Il professa, en effet, durant cinquante ans à l'école de commerce du Marais et à celle de l'avenue Trudaine; et comme ce n'était assez ni pour son activité intellectuelle, ni pour son zèle envers une science qu'il aimait, il professait en même temps à l'école des ponts et chaussées et à l'Athénée, qui fut un moment, vers 1840, fort en vogue et comme une sorte d'académie libre.

Journaliste, il fut un des fondateurs, avec Guillaumin, du *Journal des Économistes* que suivit bientôt l'*Annuaire de l'économie politique*; il relevait et dirigeait près de dix ans le *Journal des connaissances utiles*, délaissé par de Girardin en février 1848.

Publiciste et conférencier, il fondait avec plusieurs économistes ses contemporains, glorieuse phalange digne des physiocrates, et d'un esprit plus ouvert, la Société d'économie politique (1842). Du premier jour à ses derniers moments, il en suivit et résuma les travaux en qualité de secrétaire perpétuel. Il fut également l'un des fondateurs du journal *Jacques Bonhomme* qui était, en 1848, un des braves champions de la propriété; un des fondateurs et des membres les plus actifs de l'Association pour la liberté des échanges. Lié tout particulièrement avec Cobden et Henry Richard, il était devenu l'un des plus vigoureux défenseurs des doctrines du libre échange. Enfin, toujours grandissant en autorité, il fut, en 1878, le président des nombreux congrès du Trocadéro où se débattaient les questions économiques, financières ou sociales. Dès longtemps assidu aux séances de l'Institut, où il lut divers mémoires, il avait, en mai 1873, remplacé le baron Dupin à l'Académie des sciences morales.

Malgré ce labeur incessant d'un demi-siècle, Joseph Garnier se décida à accepter, sur la fin de sa carrière, en janvier 1876, le mandat sénatorial que lui confièrent ses compatriotes des Alpes-Maritimes, fiers à bon droit de cet honnête et laborieux fils de ses œuvres, mais il prit aux débats politiques une part peu importante. On lui doit cependant une proposition de loi sur la refonte des monnaies.

Joseph Garnier appartenait à l'école libérale qui a compté Turgot, Adam Smith, J.-B. Say et Bastiat. Disciple convaincu de ces maîtres, « il s'était, a écrit M. de Molinari, approprié leurs doctrines et les défendait comme son propre bien. Ne dissimulant pas sa répugnance pour les pseudo-novateurs, il professait un culte passionné pour les promoteurs et les hommes d'État du *free trade*, comme pour les apôtres et les réformateurs travaillant à l'œuvre de la liberté et de la paix. » Il était classique, dans le sens à la fois le plus restreint et le plus étendu du mot. « Il l'était, a dit M. Léon Say, parce que ses livres le sont devenus; il a professé toute sa vie; et ses cours, revus, écrits et publiés, sont dans toutes les mains. » Ajoutons traduits dans toutes les langues.

Son œuvre de vulgarisateur, car il ne visa jamais à cette originalité que l'on se constitue si facilement en critiquant les doctrines reçues, a roulé tout entière sur deux points principaux : les doctrines proprement dites de l'économie politique et la question de la population. En cette matière, il partageait les idées de Malthus et pour les défendre, lui et elle, il soutint les plus vives polémiques.

Il a laissé plus de vingt-cinq volumes ou brochures, dont il faut citer : *Introduction à l'étude de l'économie politique*, in-8°, 1843. — *Éléments de l'économie politique*, in-8°, 1845. — *Richard Cobden, les Ligueurs et la Ligue*, in-16, 1846. — *Notes et petits traités*, in-12, 1857. — *Du principe de population*, in-8°, 1857; in-8°, 1855. — *Traité des finances*, in-12, 1862; in-8°, 1872. — *Traité d'économie politique, exposé didactique des principes et des applications de la science économique*, in-12, 1863; in-8°, 1889 (9e éd.). — *Premières notions d'économie politique, sociale et industrielle*, in-12, 1872. Il faut y ajouter un volumineux et complet *Traité d'arithmétique théorique et appliquée*, in-8°, 1838, réédité en 1879; un exposé très bien fait sous le titre de *Traité des mesures métriques (mesures, poids, monnaies)*, in-12, 1858; sans parler d'une foule d'articles disséminés dans nombre de journaux, annuaires, dictionnaires, dont la liste ne pourrait trouver place ici.

EDMOND RENAUDIN.

GASPARIN (Adrien-Étienne-Pierre, comte DE), né en 1783, mort en 1862, doit être compté parmi nos agronomes les plus éminents. Il embrassa dans sa jeunesse la carrière des armes, et fit les campagnes d'Italie et de Pologne (1806). Une blessure grave le força vers cette époque à quitter l'armée et, plus tard, ses opinions politiques aussi bien que le souvenir de son père, ancien conventionnel qui avait voté la mort de Louis XVI, le tinrent écarté des affaires publiques pendant la Restauration. Il sut utiliser cette période de sa vie en se livrant avec autant d'ardeur que de succès à l'étude des questions scientifiques ou économiques qui intéressent l'agriculture. M. de Gasparin

composa et publia, de 1816 à 1830, une série de mémoires très remarqués sur « les petites propriétés dans leurs rapports avec l'agriculture et le sort des ouvriers », sur le fermage et le métayage, etc. Grand propriétaire foncier dans l'ancien Comtat-Venaissin, et exploitant lui-même avec succès, il traita les différentes questions qui se rattachent à l'exploitation du sol avec une compétence et une hauteur de vues qui rendent aujourd'hui encore aussi intéressants qu'instructifs ses travaux sur cette matière. Les recherches d'ordre exclusivement scientifique auxquelles le comte de Gasparin se livra, et particulièrement ses études relatives à l'influence des phénomènes météorologiques sur la végétation, méritent également d'être signalées; elles attirèrent sur lui l'attention des hommes capables d'apprécier l'intérêt de pareils travaux.

Arraché par la révolution de 1830 à ses études, il devint successivement préfet de l'Isère en 1831, préfet du Rhône en 1834 et enfin ministre de l'intérieur en 1836, dans le cabinet Molé. En avril 1834, il avait été nommé membre de la Chambre des pairs, puis élu à la Société centrale d'agriculture où sa place se trouvait marquée. Appelé le 31 mars 1839 au ministère de l'agriculture, qu'il ne conserva que quelques semaines, il entra cette même année, comme correspondant, à l'Académie des sciences, dont il devint membre titulaire en juin 1840.

A partir de cette époque, le comte de Gasparin poursuivit sans interruption ses recherches scientifiques, et publia son plus important ouvrage, le *Cours d'agriculture*, en cinq volumes, où il a résumé les travaux de toute sa vie.

Appelé en 1850 par le ministre de l'agriculture à la direction de l'Institut agronomique qui avait été fondé quelque temps auparavant à Versailles, M. de Gasparin eut l'honneur d'organiser cet établissement d'enseignement supérieur de l'agriculture, alors unique en Europe et dans le monde.

On sait qu'un décret impérial supprima brusquement, en 1852, l'Institut agronomique; la mission de M. de Gasparin cessa en conséquence à la même époque. On en pourra retrouver l'histoire dans les *Annales de l'Institut agronomique* (1852), où le directeur explique l'intérêt des études scientifiques appliquées à l'agriculture et fait ressortir les services que l'Institut devait rendre à la cause du progrès.

Quant aux travaux d'économie rurale de M. de Gasparin, travaux qui doivent être particulièrement mentionnés et appréciés ici, ils sont pour la plupart contenus dans le cinquième volume du *Cours d'agriculture* auquel nous faisions allusion plus haut. Un des premiers, parmi les écrivains spéciaux les plus autorisés, l'auteur a su donner aux études d'économie rurale l'ampleur et le caractère qui doivent, suivant nous, les distinguer. Signalons en particulier les chapitres consacrés à l'organisation des exploitations rurales, non seulement au point de vue simplement agricole, mais encore au point de vue économique, qu'il n'a jamais négligé en parlant du crédit rural, des débouchés, du capital d'exploitation et des systèmes de culture dans leurs rapports avec l'état social.

Dans ce même volume on trouve un exposé critique des théories relatives à la rente foncière. M. de Gasparin adopte dans ses lignes générales la doctrine de Ricardo, et n'examine du reste qu'une seule des hypothèses de ce dernier, celle qui se rapporte à la mise en culture des terres dans un ordre décroissant de fertilité. Le comte de Gasparin admet, comme l'économiste anglais, que la rente représente la différence des productivité naturelle des terrains les plus fertiles comparés à ceux qui sont les moins féconds. Il propose seulement, sans discuter ni même paraître soupçonner les critiques dont cette théorie peut être l'objet, d'énoncer ainsi le principe qu'il n'hésite pas à admettre : « 1° *La rente foncière* (abstraction faite des profits des capitaux qui sont employés et qui doivent être comptés à part) *est le prix réel de la valeur du produit de la terre* ».

« 2° *Ce prix réel consiste* dans ce qu'une terre donnée peut produire au delà de la subsistance de l'ouvrier, ou *dans ce que sa force productive ajoute à la valeur de ce travail* ».

Cette définition nouvelle ne nous paraît pas éclairer beaucoup la question de la *rente de la terre* (V. ce mot), et il nous semble que M. de Gasparin aurait pu trouver, dans l'étude des faits agricoles qu'il connaissait si bien, une base plus solide d'examen critique de la théorie de Ricardo.

Ajoutons enfin que le comte de Gasparin a consacré au contrôle financier des opérations de culture et à l'établissement des *prix de revient* en agriculture, un fort long chapitre hérissé de formules dont la valeur théorique ou pratique nous paraît au moins fort contestable. On trouvera ce travail, comme tous ceux dont nous venons de parler, dans le cinquième volume du *Cours d'agriculture*, publié de 1843 à 1849.

Voici, d'autre part, la liste des principaux ouvrages de l'éminent agronome : *Des*

petites propriétés considérées dans leurs rapports avec l'agriculture et le sort des ouvriers. Paris, 1821, in-8°. — *Recueil de mémoires d'agriculture et d'économie rurale.* Paris, 1829-1844, 3 vol. in-8° (1° *Guide du propriétaire des biens ruraux affermés;* — 2° *Guide du propriétaire des biens soumis au métayage;* — 3° *Essai sur l'introduction des vers à soie en Europe*). — *Coup d'œil sur l'agriculture de la Sicile* (1832). — *Cours d'Agriculture* (en cinq vol.). Paris, in-8°, 1843-49.

D. Zolla.

GAUDIN (Martin-Michel-Charles), créé successivement comte de l'empire et duc de Gaëte en 1809, ministre des finances pendant toute la durée du consulat, de l'empire et des Cent jours, était, a dit Napoléon, « un homme de mœurs douces et d'une sévère probité ».

Né en 1756 d'une famille d'avocats au parlement de Paris, il entra, à dix-sept ans, dans les bureaux de M. d'Ailly, premier commis de d'Ormesson, alors intendant des finances. Cinq ans plus tard, il était chargé de diriger une division dans le département des impositions créé par Necker. Lors de la suppression de ce service et du rétablissement des intendants, sous Joly de Fleury en 1781, il revint sous les ordres de d'Ormesson en qualité de premier commis. La Révolution le trouva dans cette situation qui lui paraissait ne rien laisser à désirer.

Le décret du 30 mars 1791, qui créait les commissaires de la Trésorerie (V. Controle des finances, § 5), le fit passer, avec son titre et ses attributions, au service de la nouvelle institution. Quelques mois après (février 1792), il succédait à Lavoisier en qualité de commissaire. Spécialement préposé au service des recettes, il avait la direction des 544 receveurs de districts « que les factions excluaient tour à tour et dont il fallait sans cesse recommencer l'instruction ». En même temps, il prenait part aux délibérations du comité sur les autres objets et fut chargé de rédiger les deux rapports présentés à la Convention au nom de la Trésorerie.

La principale fonction des commissaires était de veiller à ce qu'aucune somme ne fût payée qu'en vertu du décret qui l'avait mise à la disposition du ministre et pour l'objet seulement auquel elle avait été destinée. Ils eurent à lutter plus d'une fois contre d'impérieuses exigences. Un jour, Robespierre dénonça à la Convention leur esprit aristocratique et contre-révolutionnaire. Heureusement pour Gaudin et ses collègues, le lendemain de ce jour fut le 9 Thermidor.

La constitution de l'an III une fois décrétée, Gaudin offrit pour la troisième fois sa démission qui fut acceptée. Retiré à Vic-sur-Aisne, il regardait sa carrière comme terminée. Cependant ses lectures et ses méditations avaient pour objet la partie de l'économie politique qui l'avait toujours occupé. « Ce fut là, dit-il, que je préparai et que je mûris les opérations que j'ai depuis exécutées, loin de prévoir alors que je fusse destiné à mettre moi-même ces matériaux en œuvre. »

Après plusieurs tentatives pour le décider à sortir de sa retraite, il finit par accepter du Directoire, en l'an VI, la place de commissaire général des postes. L'année suivante, le portefeuille des finances, qu'il avait déjà refusé en l'an IV, lui était de nouveau offert par Sieyès. « Là où il n'y a ni finances ni moyens d'en faire, répondit-il, un ministre est inutile. » Et comme son interlocuteur lui annonçait l'intention de nommer, à son défaut, Robert Lindet: « Usez encore celui-là, dit-il. Peut-être arrivera-t-il dans l'intervalle quelque évènement qui pourra permettre de se dévouer avec quelque espérance de succès. »

Le 19 brumaire an VIII, Gaudin était encore une fois mandé au Luxembourg; il y trouvait un personnage qui ne lui était connu que par la haute renommée qu'il s'était déjà acquise. « — Vous avez longtemps travaillé dans les finances? — Pendant vingt ans, général. — Nous avons grand besoin de votre secours, et j'y compte. Allons, prêtez serment, nous sommes pressés. »

On l'était en effet. « Il n'existait réellement plus vestige de finances en France. Une misérable somme de 177,000 francs était tout ce que possédait, en numéraire, le Trésor public d'une nation de trente millions d'hommes. C'était le produit d'une avance de 300,000 francs que l'on avait obtenue la veille et sur laquelle on avait fait cette réserve pour le service du lendemain. Les armées étaient sans solde, les fonctionnaires sans traitement... Une foule d'ordonnances délivrées sur des fonds présumés restaient dues aux parties prenantes... Un emprunt forcé et progressif, déplorable ressource, desséchait tous les canaux de la circulation et condamnait la classe industrieuse à la misère en paraissant n'appeler que les riches à la contribution. »

Le nouveau ministre se mit courageusement à l'œuvre. Dès le 27 brumaire, l'emprunt progressif était remplacé par une contribution extraordinaire qui servait de gage à une avance consentie par plusieurs maisons de banque et de commerce. D'autres mesures, non moins heureuses, procurèrent

au Trésor quelques recouvrements en numéraire. Les ordonnances à délivrer par les départements ministériels furent rigoureusement limitées au montant des ressources disponibles. En même temps, les caisses publiques reçurent en payement une grande quantité des valeurs mortes dont l'affluence sur le marché entretenait l'agiotage et perpétuait le discrédit.

La confection des rôles de contributions directes, que la Constituante avait abandonnée aux municipalités, présentait des retards considérables. Une administration, créée par la loi du 3 frimaire sur le modèle de l'ancienne direction générale des vingtièmes, fournit, dans le cours de l'an VIII, les 35,000 rôles qui restaient à faire de l'an VII, ceux de l'an VIII et enfin ceux de l'an IX, qui purent entrer en recouvrement dès les premiers jours de l'année.

Les arrêtés des 24 floréal et 16 thermidor réglèrent tout ce qui était relatif tant au mode de payement des contributions qu'à l'instruction et au jugement des réclamations. Ceux des 1er pluviôse et 5 germinal fixèrent la constitution intérieure du Trésor.

Ces dispositions formaient le complément de la loi du 6 frimaire, qui avait réorganisé le service du recouvrement. Aux termes de cette loi, les receveurs généraux souscrivaient, pour le montant des rôles de leurs départements, des obligations payables par mois et à jour fixe; et les cautionnements en numéraire à verser par ces comptables étaient affectés à la création d'une Caisse d'amortissement, principalement chargée de pourvoir au remboursement des obligations protestées à l'échéance.

De toutes les mesures qui signalèrent cette première année et qui « firent succéder à de pénibles souvenirs de meilleures espérances », la dernière était, avec raison, celle dont Gaudin se montrait le plus fier[1]. Sous l'habile direction de Mollien, les premières opérations de la nouvelle Caisse eurent un plein succès et la loi du 6 frimaire, bientôt suivie de celle du 23 thermidor, qui ordonnait le payement des rentes et pensions en numéraire, contribua puissamment au rétablissement du crédit.

Un nouveau perfectionnement restait à apporter dans le service du recouvrement. Il fut accompli par la loi du 5 ventôse an XII, qui substituait aux collecteurs *à la moins dite* des percepteurs à la nomination du premier consul (V. Comptabilité publique, § 5).

L'ordre une fois rétabli, Gaudin, délivré des soucis les plus pressants par la création d'un ministère du Trésor (27 septembre 1801), put s'occuper des améliorations à introduire dans le système des impôts.

La contribution foncière, arbitrairement répartie, provoquait des plaintes aussi nombreuses que fondées. Le ministre savait d'avance que tout ce qui ne conduirait pas à rectifier la cotisation individuelle ne serait, en dernière analyse, d'aucune utilité. Après l'essai malheureux du cadastre par masses de culture, la loi du 15 septembre 1807 ordonna l'exécution du cadastre parcellaire dont le principe avait été consacré par la loi des 16-23 septembre 1791 et qui, dans la pensée de Gaudin, devait étendre successivement, partout où il serait terminé, le bienfait de l'égalité proportionnelle. L'opération, entreprise avec ensemble sous la direction du savant Delambre, conduite avec méthode d'après des instructions justement considérées comme des modèles[1], se poursuivit avec une remarquable activité de 1808 à 1814. Mais, tout en rendant de réels services, elle ne réalise pas les espérances qu'elle avait fait naître. Dès 1813 apparaissait l'impossibilité d'utiliser ses résultats pour la détermination des contingents départementaux et communaux et, même en ce qui concerne la répartition individuelle, on pourrait constater, aujourd'hui comme en 1807, que l'inégalité est incomparablement plus forte de propriétaire à propriétaire que de département à département[2].

Le principal mérite de Gaudin est d'avoir, par une sage pondération des diverses natures de contributions, constitué ce système fiscal auquel la France a dû plusieurs fois son salut dans le passé et qui restera, il faut l'espérer, sa ressource dans l'avenir[3]. A ses

1. « Peut-être [illegible] une chose assez remarquable qu'au milieu [illegible] [illegible] sants, le gouvernement ait proposé, au lieu d'affecter directement au payement des dépenses publiques le produit des cautionnements des receveurs généraux, d'en consacrer entièrement [illegible] se proposait d'émettre. Cette combinaison sera appréciée par les hommes [illegible] du crédit [illegible] et qui, pour juger une détermination, se placent, par la pensée, dans [illegible] *port* [illegible] *tra*[illegible] VIII. »

1. [illegible] Delambre, annexes au compte de l'administration des [illegible]

2. [illegible]

3. [illegible] siette, la repartition, le taux et le rendement des divers impôts directs ou indirects, la voie est bien tracée, droite [illegible] conforme aux maximes antiques de la justice distributive, orientée soigneusement entre les deux grands intérêts qu'elle

yeux, l'Assemblée constituante avait, de fait, prononcé la ruine des finances le jour où, sacrifiant les vrais principes et les conseils de l'expérience à de vaines abstractions, elle avait proscrit les droits sur les consommations pour ne composer désormais le revenu public que de contributions directes, soit sur les capitaux[1], soit sur les revenus fonciers et mobiliers. Suivant une expression qui lui était familière, il fallait que l'impôt de consommation aidât l'impôt direct à traîner le char de la fortune publique.

Dès l'an VIII, il avait demandé le rétablissement de quelques droits indirects, notamment d'une taxe sur le sel, et comme sa proposition avait été ajournée indéfiniment, il avait offert sa démission. La réponse du premier consul[2] l'avait heureusement fait renoncer à son projet de retraite. Mais, en conservant son portefeuille, il n'avait pas abandonné son idée. Sous le nom d'administration des droits réunis, une régie spéciale fut chargée, par la loi du 5 ventôse an XII, de percevoir de nouveaux droits établis sur les boissons, en même temps que les impôts qui existaient déjà sur le tabac, sur les voitures publiques et sur les matières d'or et d'argent.

Le droit d'*inventaire* perçu en vertu de cette loi n'était, dans la pensée de son auteur, qu'un moyen de procurer à la nouvelle administration les renseignements qui lui étaient nécessaires et de faire, en quelque sorte, le *cadastre des boissons*. Les lois des 24 avril 1806 et 25 novembre 1808 remplacèrent cet impôt qui assujettissait deux millions de propriétaires à des formalités gênantes, par un droit *au mouvement* et par une augmentation du droit au *débit*. La première de ces lois supprimait en même temps la taxe somptuaire sur les domestiques et sur les voitures et substituait à la taxe d'entretien des routes un impôt sur le sel, perçu à l'extraction des marais salants. Enfin, le système des impôts indirects devait être complété, à partir du 1er juillet 1811, par le rétablissement au profit de l'État du privilège exclusif de la fabrication et de la vente du tabac.

L'intention du ministre était d'appliquer le produit de ces taxes au dégrèvement de la propriété et, de fait, d'importantes réductions furent successivement édictées, à partir de l'an VIII, sur le principal des contributions directes. Les centimes extraordinaires, nécessités par la continuation de la guerre, anéantirent malheureusement l'effet de ces sages mesures.

Au nombre des grands services rendus par Gaudin, il faut encore citer la reconstitution de l'administration forestière qui fut décidée par la loi du 16 nivose an IX et la refonte des monnaies, dont les principes furent fixés par la loi du 7 germinal an XI.

Les administrations collectives que la Révolution avait placées à la tête des régies financières furent subordonnées sur sa proposition à des directeurs généraux, chargés d'exercer la surveillance dont le ministre ne pouvait s'acquitter par lui-même.

En outre, Gaudin paraît être le premier qui ait donné au mot budget la consécration officielle[1]; partisan décidé de la comptabilité par exercice, il en avait préparé l'avènement, dès l'an VIII, en séparant le budget de l'an IX des restes des années antérieures. La loi organique de la cour des comptes (16 septembre 1807) est sortie de sa plume. Il a enfin collaboré d'une manière active aux divers actes qui ont fixé le régime de la Banque de France.

Sa main se retrouve dans toutes les parties de notre édifice financier. Il accomplit cette tâche immense sans bruit et sans ostentation, mais avec calme, persévérance et sagesse. Modeste jusque devant l'histoire, il semble qu'il n'ait pas dans l'estime de la postérité la place qui lui est due. Napoléon toutefois, dans ses dictées de Sainte-Hélène, lui a rendu pleine justice. « Tout ce qu'il est possible de faire en peu de jours pour détruire les abus d'un régime vicieux et remettre en honneur les principes du crédit et de la modération, le ministre Gaudin le fit. C'était un administrateur de probité et d'ordre qui savait se rendre agréable à ses subordonnés, marchant doucement, mais sûrement. Tout ce qu'il fit et proposa dans ces premiers moments, il l'a maintenu et perfectionné pendant quinze années d'une sage administration. Jamais il n'est revenu sur aucune mesure, parce que ses connaissances étaient positives et le fruit d'une longue expérience[2]. »

[illegible]

1. [illegible]

2. « Je reçois, citoyen ministre, votre lettre du 6 germinal. C'est parce que nos besoins sont grands et notre position délicate que vos talents, votre probité et votre [illegible] Vous avez déjà beaucoup fait. Il vous reste sans doute bien des obstacles [illegible] soit fait sous votre ministère. Je n'ai pas besoin de vous [illegible]

1. [illegible] l'an X. Paris, Imprimerie de la république, ventôse an XI.

2. [illegible], t. XXX, [illegible]

A la Restauration, les électeurs de l'Aisne se souvinrent du séjour que Gaudin avait fait au milieu d'eux et l'envoyèrent à la Chambre. Dans cette nouvelle situation, il continua de servir le pays avec dévouement et dignité, sans marquer à l'endroit du nouveau gouvernement ni hostilité préconçue, ni empressement déplacé. Il eut plusieurs fois à défendre son administration passée contre les attaques de l'esprit de parti. Dès 1814, il avait répondu aux allégations contenues dans l'*Exposé de la situation du royaume* présenté aux chambres par l'abbé de Montesquiou, ainsi que dans le *Rapport au roi* que le baron Louis avait eu le triste courage de signer. Il intervint depuis dans la plupart des discussions financières, luttant toujours pour les idées qu'il avait appliquées et pour les institutions qu'il avait créées pendant son ministère, s'employant surtout à la cause du cadastre, son œuvre de prédilection, qui faillit, à plusieurs reprises, « expier le tort de son origine ». Malheureusement, la faiblesse de sa voix lui interdisait l'accès de la tribune et l'obligeait à faire lire ses discours. Cette infirmité fut exploitée contre lui, en même temps que son vote, mal interprété — et qui devait l'être, — sur la pétition des bannis. Il échoua aux élections de 1819.

L'année suivante, le comte Roy le désignait au choix du roi pour le poste de gouverneur de la Banque. Le gouvernement de Juillet, qui le soupçonnait de tiédeur, ne le laissa pas achever ses jours à la tête de cet établissement qu'il avait contribué à fonder. Le 5 avril 1834, il apprit son remplacement par le *Moniteur*.

Il mourut le 5 novembre 1841, laissant une fortune médiocre et ayant conservé jusqu'à la fin l'inaltérable égalité de son humeur, sa douceur et ce qu'un biographe[1] appelle sa « propreté recherchée ».

Il avait publié, en 1818, sous le titre de *Notice historique sur les finances de la France*, un résumé des actes de son ministère. En 1826, il revit et compléta cet ouvrage, le fit précéder d'un *Précis* de sa vie, consacré surtout à la période de la Révolution, y joignit ses œuvres de polémique ainsi que ses travaux parlementaires et fit paraître le tout sous le titre : *Mémoires, souvenirs, opinions et écrits du duc de Gaete*[2]. Enfin, dans un *Supplément*, édité en 1834, il réunit quelques-uns de ses souvenirs sur la période impériale.

Il est à regretter qu'un homme aussi sincère que Gaudin, ayant occupé, sous des régimes si divers, des situations aussi élevées, mêlé de près à tant de grands événements, n'ait pas laissé des *Mémoires* complets. Tels qu'ils sont, ses écrits n'en fournissent pas moins de précieux documents à l'histoire. Ses anecdotes sur la Révolution, notamment sur la journée du 9 Thermidor, sont d'un vif intérêt. Ses souvenirs de l'empire ne sont pas moins curieux ; ils opposent un singulier démenti à certaines assertions sur les rapports de Napoléon avec ses collaborateurs. On ne trouve pas sans doute, dans les œuvres de Gaudin, la hauteur de vues et l'élégance de style qui distinguent les *Mémoires* de Mollien ; mais on y rencontre çà et là, présentées sous une forme heureuse, des pensées qui devraient servir de règle aux financiers de tous les temps ; — celle-ci, par exemple, qui résume les principes d'administration de son auteur : « L'esprit d'ordre est le premier besoin de l'administration des finances. Cet esprit s'applique à tout. Il embrasse les hommes et les choses : les convenances du service sont sa seule règle pour l'emploi des hommes, comme les principes immuables de la justice pour la décision des affaires. C'est ainsi qu'il appelle et qu'il fixe la confiance avec laquelle il n'est rien d'impossible. »

Gaudin ne fut sans doute pas un grand homme ; mais il fut un grand ministre. A défaut de génie, il eut au plus haut degré ce que Napoléon appelait l'*esprit de la chose*[1].

[illegible]

GENOVESI (Antonio), né à Castiglione le 1er novembre 1712, mort à Naples le 22 septembre 1769. Voué à l'état ecclésiastique, bien que fort mondain, excommunié pour avoir joué la comédie, il entra néanmoins dans le clergé, fut un prêtre médiocre, passa un moment par le barreau et finit par se faire logicien, métaphysicien et économiste. Intieri fonda pour lui, en 1754, la chaire de « commerce et de mécanique », dont il fit bientôt une chaire d'« économie civile ». Il y professa quinze ans avec d'autant plus de

1. [illegible]

2. [illegible]

en grande partie aux rapports que Gaudin avait placés en [illegible] ports sont eux-mêmes intéressants à consulter, bien que l'événement ait apporté de cruels démentis à quelques-uns d'entre eux, tels que celui où Gaudin célèbre le génie pacifique de Napoléon (an XII) et celui où il annonce la ruine pro- [illegible]

1. « Eh ! que me fait votre esprit ! C'est l'esprit de la chose qu'il me faut ». H. Taine, d'après Rœderer (*Revue des* [illegible]

succès que, le premier, il employa la langue italienne au lieu du latin jusqu'alors en usage; il compléta son enseignement oral par la publication d'ouvrages d'une grande importance.

Il faut citer de lui, dans l'ordre économique : *Storia del commercio della Gran-Bretagna*, traduction annotée de l'ouvrage anglais de Jean Clary, 3 vol., 1757. — *Lezzioni di commercio e di economica civile*, 1765, réimprimées dans la « Collection » de Custodi. Ce dernier éditeur a également reproduit le *Ragionamento sullo spiritù di publica economia*, de Genovesi, sous le titre nouveau de *Opusculi di economia politica*.

E. R.

GÉRANDO (baron Joseph-Marie DE), né à Lyon le 29 février 1772, mort à Paris le 18 novembre 1842. Blessé pendant le siège de Lyon, prisonnier et condamné à mort, il put gagner la Suisse. L'amnistie lui rouvrit les portes de la France et il était, en l'an VII, chasseur à Colmar lorsqu'il remporta sur une question de « Logique » un prix de l'Institut qui lui valut d'être appelé à Paris. Huit ans secrétaire du ministère de l'intérieur, conseiller d'État, créé baron de l'empire (1809), maintenu sous la Restauration, il devint pair de France en 1837.

Le baron de Gérando a été surtout un digne et justement célèbre philanthrope; il administra, plus de vingt ans, les Quinze-Vingts, les Sourds-Muets, les Hospices et les Caisses d'épargne. Il était de l'Institut depuis la fondation : associé de la deuxième classe en 1795, membre de la troisième en 1803, de l'Académie des inscriptions en 1816, des Sciences morales en 1832.

Il a laissé : *Tableau des sociétés... religieuses et charitables de Londres*, 1824. — *Le visiteur des pauvres*, 1820. — *De l'éducation des sourds-muets*, 1827. — *De la bienfaisance publique, traité complet de l'indigence*. 4 vol., 1839. — *Des progrès de l'industrie dans leurs rapports avec le bien-être de la classe ouvrière*, 1841, 2e édition, 1845.

E. R.

GIOJA (Melchior) né à Plaisance le 20 septembre 1767, mort à Milan le 2 janvier 1829. D'abord prêtre, puis élève et ami de Gregorio Fontana, il prit auprès de lui le goût des mathématiques qui l'achemina vers la statistique, dont il est, pour l'époque moderne, regardé comme un des fondateurs. Pourvu de diverses fonctions, comme celles de directeur de la statistique, il s'en vit privé par son indépendance de caractère et consacra les dernières années de sa vie à nombre de travaux, dont plusieurs ont une sérieuse valeur. Il fut, a dit Silvio Pellico, « le penseur le plus éminent que les sciences économiques aient eu en Italie dans ces derniers temps. D'une érudition universelle, il a laissé vingt ouvrages et plus, qui sont autant de preuves de son génie, et un monument élevé par lui à sa gloire et à celle de sa patrie. » Pecchio l'apprécie, le jugeant du point de vue économique, comme « celui des écrivains italiens qui donne le plus hardiment la préférence à l'industrie sur l'agriculture et de l'importance à l'association des travaux en démontrant les avantages qui la mettent au nombre des causes de la production ».

En tête de son principal ouvrage économique, *le Nuovo prospetto*, il a dit lui-même : « J'entreprends de réduire en système raisonné tout ce que pensèrent les écrivains, sanctionnèrent les gouvernements et pratiquèrent les peuples sur l'économie politique et privée ». Cette œuvre, dit un de ses biographes, ressemble à ces grands lacs qui reçoivent tous les fleuves et tous les torrents d'un pays : c'est la véritable encyclopédie de l'économie politique.

Il a laissé : *Quadro politico di Milano* (1798); — *Sul commercio dei comestibili e sul caro prezzo del vito*, 2 vol. (1802); — *Tavole statistiche... per la formazione delle statistiche amministrative* (1808); — *El povero diavolo* (1809); — *Nuovo prospetto delle scienze economiche, ossia somma totale delle idee storiche e pratiche in ogni ramo d'amministrazione privata e pubblica*. 6 vol. in-4° (1815-19); — *L'attuale miseria in Europa* (1817); — *Del merito e delle ricompense*. 2 vol. (1818); — *Sulle manifatture nazionali e tariffe daziarie* (1819); — *Filosofia della statistica*. 2 vol. in-4° (1826); 4 vol. in-8°. Ses *Œuvres complètes* ont paru à Lugano, de 1832 à 1849, en 33 volumes in-8°.

EDMOND RENAUDIN.

GODIN (Jean-Baptiste-André), né à Esquéhiries (Aisne) en 1817, mort à Guise en janvier 1888. Il débuta comme manufacturier, puis fonda l'établissement devenu le familistère de Guise; il fut ensuite député à l'Assemblée nationale de 1871. Avant et depuis la fondation du familistère, dans laquelle il risqua un million qui se trouve en avoir produit douze ou quinze, il s'occupa toujours d'économie politique ou sociale et publia nombre de volumes ou opuscules se rattachant tous aux idées qu'il avait mises en pratique.

Il faut citer de lui : *Solutions sociales* (1871). — *Les socialistes et les droits du travail* (1874). — *La politique du travail et la politique des privilèges* (1875). — *La richesse du peuple, le*

Familistère (1876). — *Mutualité sociale* (1880). — *Mutualité nationale* (1882). — *Le Vrai socialisme en action* (1883).

On peut dire de lui que ce fut un socialiste à la fois pratique et heureux.

E. R.

GODWIN (William), né à Wisbeach, le 3 mars 1756, mort à Londres le 7 avril 1836. D'une famille de ministres presbytériens, il adhéra de bonne heure à un déisme pur, dirigea quelque temps une secte non conformiste et se consacra finalement aux études littéraires, politiques et sociales. Aigri par l'insuccès de ses débuts, il s'en prit à la société qui l'accueillait si mal et ne songea plus qu'à signaler ses vices et à réformer ses abus. Plus déclamatoire qu'éloquent, socialiste jusqu'à l'utopie, on peut dire de lui, comme on l'a dit de Rousseau, qu'il prépara le mal en rêvant le bien. Comme lui aussi, il fit un roman assez connu, celui de *Caleb Williams*, qui fut traduit par Germain Garnier. Un moment libraire, il s'édita lui-même sous le nom de « Baldwin », en même temps qu'il publiait les ouvrages où madame Godwin (miss Wollstonecraft, dont la fille épousa Shelley) plaidait les droits des femmes. Une de ses maximes les plus connues sent fort l'anarchie : « Tout gouvernement est un mal nécessaire, mais espérons qu'un jour il n'en existera plus. »

Sa principale œuvre économique a pour titre : *Inquiry concerning political justice and its influence on morals*. 2 vol., 1793 ; 3e édition, 1794. — Il en a encore agrandi le cadre et développé les idées dans ses deux volumes de l'*Inquirer*, 1797 et 1821. On lui doit aussi : *Treatise on population*, essai de réfutation des doctrines de Malthus sur la population, 1820.

E. R.

GOUGE (Wiliam M.), économiste américain, naquit à Philadelphie (États-Unis), le 10 novembre 1796, et y mourut vers 1887. Attaché tout jeune au ministère des finances — section des recherches et de la préparation des titres pour le Trésor — il en quitta de bonne heure les bureaux pour s'adonner plus librement à l'étude et aux travaux de finances vers lesquels il se sentait attiré. Il y consacra, en effet, plus de quarante années. On a de lui quelques ouvrages fort estimés sur la matière, et qui ont eu leur jour de célébrité : 1° *Histoire abrégée du papier-monnaie et du papier de banque aux États-Unis*, renfermant des renseignements précieux sur ce système et sur les effets qu'il produit sur les mœurs et le bien-être des populations (Philadelphie, 1833). L'ouvrage eut une seconde édition en 1842. Ce travail, par son actualité, ses données nouvelles et l'originalité de son but, fixa un instant l'attention des hommes spéciaux de l'ancien et du nouveau monde. En 1845, on en publia, à Londres, une édition tronquée (par William Cobbett), sous le titre de *Cours du papier-monnaie*. Quelques revues belges et françaises en donnèrent des extraits. — 2° *Considérations sur l'avantage pour les États-Unis de ne point recourir aux banques de papier-monnaie, surtout en matières fiscales* (Philadelphie, 1837). — 3° *Histoire du système de banque américain* (Philadelphie, 1839). — 4° *Histoire fiscale du Texas* (Philadelphie, 1843).

Outre ces quatre importants ouvrages William Gouge a rédigé ou dirigé plusieurs journaux financiers d'Amérique ; et, pendant plus de trente années, il a fourni à de nombreuses publications économiques des États-Unis de très remarquables articles de banque et de finance.

GOURNAY (Jean-Claude-Marie Vincent, seigneur de), naquit à Saint-Malo en mai 1712. Son père, négociant considérable de cette ville et secrétaire du roi, l'envoya, à l'âge de dix-sept ans, faire du commerce à Cadix, qui était alors le centre des relations de l'Europe avec le nouveau monde. Gournay séjourna quinze ans en Espagne ; appelé en France en 1744 par des affaires qui devaient être concertées avec le gouvernement, il entra en relations avec Maurepas et entretint depuis avec ce ministre une correspondance suivie. En 1745 et 1746, il voyagea à Hambourg, en Hollande et en Angleterre. Il s'apprêtait à retourner en Espagne quand l'associé de sa maison de commerce mourut, en lui léguant ses biens ; Gournay, se jugeant assez riche pour ses désirs modérés, quitta les affaires, vint s'installer à Paris, prit le nom d'une terre dont il avait hérité et quelque temps après acheta une charge de conseiller au grand conseil. En 1751, Machault et Maurepas lui firent obtenir la place d'intendant du commerce qui était vacante. Uni à Trudaine, il exerça alors une influence considérable sur le bureau du commerce, mais la mort l'enleva prématurément, le 27 juin 1759, à l'âge de quarante-sept ans.

Tels sont, à peu de chose près, les renseignements que nous possédons sur cet administrateur qui, sans avoir fait aucun livre de doctrine, est considéré comme l'un des fondateurs de l'économie politique. C'est par Turgot principalement que nous connaissons la nature et l'importance des services qu'il a rendus. Le futur ministre, jeune

encore et désireux de s'instruire, avait accompagné Gournay dans des voyages que celui-ci fit à la Rochelle, à Bordeaux et à Bayonne, puis dans l'Orléanais, l'Anjou, le Maine et la Bretagne pour étudier sur place l'état et les besoins de l'industrie dans les provinces. L'intendant du commerce recueillait des renseignements sur la situation des manufactures, sur les richesses naturelles à utiliser, sur l'état de la culture, sur les industries à encourager, sur les privilèges à supprimer et les règlements à abolir. Il écoutait les « fabriquants sans appui », prenait note de leurs plaintes et, à son retour à Paris, provoquait la réforme d'une foule d'abus. Un des progrès auxquels il attachait le plus de prix était le développement de l'instruction professionnelle et de l'art du dessin : « C'est principalement par le goût supérieur dans cet art, disait-il, que les manufactures du royaume se sont acquis la préférence sur celle des étrangers. » (V. BEAUX-ARTS.) Au cours de ses tournées, qu'il comptait étendre successivement à toute la France, Gournay recherchait la solution des problèmes économiques qui se présentaient à lui et s'en entretenait avec Turgot qui le considérait comme son maître et qui l'estimait autant pour ses qualités de cœur que pour ses talents. « Une gloire bien personnelle à M. de Gournay est celles de sa vertu. » Ce sont les termes dont se sert Turgot dans l'exposé saisissant qu'il a fait des vues de cet homme distingué peu de temps après l'avoir perdu. L'amitié n'aveuglait pas le disciple sur les mérites du maître; les renseignements qu'il donne sont pleinement confirmés par les *Mémoires* de Morellet et par les notes de du Pont de Nemours, par plusieurs ouvrages à la rédaction desquels l'intendant du commerce a pris une part plus ou moins grande.

Le premier de ces ouvrages est une traduction que Gournay fit, à l'instigation de Trudaine, des traités de J. Child et de Culpeper sur le commerce et l'intérêt de l'argent. Gournay considérait ces traités « comme contenant les meilleures maximes en fait de commerce »; il en avait complété la traduction par des remarques étendues dans lesquelles il discutait et approfondissait les principes du texte. Des raisons, dont parle Turgot sans s'expliquer et qui se rattachaient peut-être à la disgrâce de Machault, s'opposèrent à l'impression des remarques; la traduction seule est parvenue jusqu'à nous. Mais un travail important comble en partie cette lacune; ce sont les *Considérations sur le commerce, sur les compagnies, sociétés et maîtrises*, publiées en 1758 et dues à la plume de Clicquot-Bervache qui les rédigea « sous les yeux et avec les conseils de Gournay », ainsi que l'affirme du Pont de Nemours. « On reconnaît dans cet ouvrage, ajoute l'auteur que nous citons, comme dans tout ce qui émanait de ce digne magistrat, d'excellents principes sur la liberté du commerce. On y trouve les réflexions les plus justes sur le tort que font à la société les règlements des manufactures et les statuts des arts et métiers. » Les *Considérations* sont, en effet, un remarquable plaidoyer en faveur de l'émancipation du travail; elles avaient été écrites à la suite d'un concours ouvert par l'Académie d'Amiens; mais telle était encore la crainte qu'inspiraient les partisans du système réglementaire que cette compagnie n'osa ordonner la publication de l'ouvrage après l'avoir couronné et que Clicquot-Bervache n'osa y mettre son nom; elles sont signées de L'Isle. Nous croyons pouvoir attribuer encore à Gournay des *Observations* sur la liberté de l'industrie des toiles peintes, insérées en 1755 dans un mémoire contraire de Forbonnais. Enfin on trouve quelques indications sur son voyage en Bretagne dans le *Corps d'observations* de la Société d'agriculture de cette province.

A l'aide de ces documents, on peut avoir des notions assez précises sur les opinions économiques de l'intendant du commerce.

L'individualisme en est la base. Persuadé que l'intérêt particulier est ordinairement conforme à l'intérêt général, Gournay posait en principe qu'il n'y a pas lieu de réglementer l'intérêt particulier ; c'est à l'école de Jean de Witt et de J. Child, qui avaient été les promoteurs de la liberté de l'industrie en Hollande et en Angleterre, est-il dit dans la *Gazette du commerce* de 1766, que feu M. de Gournay s'était fait des principes qu'il réduisait à celui-ci : que dans le commerce abandonné à lui-même, il n'est pas possible que l'intérêt particulier ne concoure pas avec l'intérêt général, et que le gouvernement ne doit s'en mêler que pour lui accorder, au besoin, sa protection et ses secours.

Ainsi ce négociant, fils de négociant, avait une pleine confiance dans les bienfaisants effets de la concurrence. Vingt ans de pratique des affaires et d'études dans les différentes contrées de l'Europe lui avaient appris que les gouvernements, en se mêlant de réglementer le travail et les échanges, portent le trouble où aurait régné naturellement l'harmonie, et que les privilèges favorisent la partie riche et oisive de la société au préjudice de la partie pauvre et laborieuse. Aussi, se rappelant une remarque faite par William Petty et citée par J. Child que les choses résistent quand on veut les conduire

contre la nature, avait-il transformé le mot de l'industriel Legendre s'adressant à Colbert : « Laissez-nous faire » et, disait-il avec une énergique précision : « Laissez faire, laissez passer. »

Peut-être Gournay n'entrevoyait-il qu'une partie des conséquences qui pouvaient être tirées de cette célèbre formule; peut-être ne songeait-il en l'invoquant qu'à l'industrie et au commerce intérieurs, mais à cet égard il allait aussi loin que possible dans ses aspirations libérales. Pour lui, tout citoyen devait pouvoir fabriquer et vendre sans être obligé d'en acheter le droit en se faisant recevoir à grands frais dans une communauté; les absurdes règlements, en vertu desquels les manufactures privées étaient inspectées comme des établissements de l'Etat et les fabricants contraints à ne confectionner qu'un certain type de produits, devaient être abrogés; les dispositions restrictives dont l'apprentissage était entouré, les maîtrises, les jurandes, les corps de métiers, les règlements sur le compagnonnage, qui assuraient aux patrons et à leurs fils un monopole abusif, devaient être entièrement supprimés. Gournay voulait que l'étranger et le fils d'étranger eussent la faculté de travailler en France au même titre que les ouvriers nationaux et pussent combler à l'occasion les vides qui se produisaient dans telle ou telle industrie. Il n'ignorait pas que les monopoles créés par l'esprit réglementaire font hausser le prix des marchandises aux dépens de la masse du peuple et nuisent au commerce extérieur en éloignant les acheteurs étrangers. Enfin, quand on lui disait que, sous le régime de la liberté, des ouvriers peu instruits de leur art se mettraient à fabriquer des produits médiocres ou mauvais, il répondait que dans la multitude des consommateurs, on pourrait en trouver un à qui l'infériorité conviendrait mieux qu'une perfection coûteuse, et qu'au cas contraire les mauvais producteurs seraient bien vite écartés du marché par le chômage et la misère.

L'administrateur qui pensait ainsi au milieu du XVIIIe siècle n'était pas un homme ordinaire; son esprit judicieux brillait partout où il allait. Lors de son voyage en Allemagne, les cours de Vienne et de Berlin voulurent se l'attacher; mais Gournay refusa et s'il accepta un peu plus tard des fonctions publiques en France, ce fut dans un but désintéressé, pour faire servir sa place au succès de ses convictions. Il ne se contentait pas d'agir sur les hommes en place qu'il connaissait et d'exposer à quelques amis les théories qu'il avait conçues; il faisait autour de lui une active propagande. « C'est, dit Turgot, à la chaleur avec laquelle M. de Gournay cherchait à tourner du côté de l'étude du commerce et de l'économie politique tous les talents qu'il pouvait connaître qu'on doit attribuer cette heureuse fermentation qui s'est excitée depuis quelques années sur ces objets importants. » Les années 1754 et 1755 furent à cet égard particulièrement fécondes; Gournay provoqua la publication de plusieurs ouvrages qui, avec les articles de Quesnay dans l'*Encyclopédie*, portèrent une atteinte profonde au système mercantile.

Cependant, en consacrant ses efforts à la réforme de la législation commerciale, Gournay négligeait ses propres intérêts : des pertes sur les fonds qu'il avait placés en Espagne l'obligèrent en 1758 à abandonner sa place d'intendant pour reprendre les affaires; il ne conserva que l'entrée au bureau du commerce, mais Silhouette, en arrivant au ministère, l'invita à assister chaque semaine aux conférences que les intendants avaient au contrôle général.

Grâce à ses efforts, d'utiles améliorations furent introduites dans la législation commerciale et une heureuse impulsion fut imprimée à l'agriculture. C'est lui qui, dans l'un de ses voyages, provoqua la création de la première Société d'agriculture, celle de Bretagne, à l'instar de laquelle furent bientôt instituées d'autres Sociétés dans les provinces.

Ses opinions économiques étaient sur beaucoup de points conformes à celles de son ami Quesnay; mais, sur d'autres, des divergences assez graves existaient entre les deux fondateurs de l'économie politique. Ainsi, au témoignage de Turgot, Gournay aurait été partisan de la liberté de l'intérêt de l'argent; il fallait une sagacité exceptionnelle pour professer alors une pareille doctrine; les meilleurs esprits admettaient l'intervention de l'État; J. Child, que Gournay avait traduit, posait, comme conclusion de son livre, que l'intérêt de l'argent devait être abaissé par voie légale et Quesnay partageait ce sentiment.

Une autre divergence, non moins importante, portait sur la productivité de l'industrie. Frappé des vices de notre organisation industrielle, Gournay s'était attaché au principe de la liberté du travail, sans se prononcer sur la nature de la richesse ni sur la manière dont elle se forme. Quesnay au contraire s'était appliqué à découvrir les lois de la formation des richesses et à démontrer qu'elles concourent, comme les lois physiques, à l'harmonie universelle. Gournay ne s'éloignait jamais des données fournies par la pratique des choses ; Quesnay se perdait sou-

vent dans des spéculations aventureuses et, quand il était parti d'un principe, en poussait les déductions jusqu'à leurs extrêmes conséquences. Il avait calculé que la valeur d'un produit manufacturé se compose de la somme des valeurs qui ont servi a la former : matières premières, portion d'outils usée dans la fabrication, consommation de l'ouvrier et de l'entrepreneur, intérêt des capitaux; il prétendait que de cette simple addition de valeurs ne pouvait résulter une création de richesse et donnait à l'industrie le nom de classe stérile. Le bon sens de Gournay lui fit repousser cette conclusion: l'intendant du commerce n'opposait toutefois aux prétentions de Quesnay aucune preuve positive; il agissait instinctivement, sans s'appuyer sur l'observation des faits économiques, ainsi que le montre une lettre de Turgot que nous avons publiée ailleurs. Turgot reproche dans cette lettre aux disciples de Quesnay de « toujours se laisser guider par la marche qu'a suivie le docteur, de s'appuyer sur l'analyse profonde qu'il a, le premier, faite de la formation, de la circulation du revenu », et de ne pas se servir assez du principe moins abstrait « de la concurrence et de la liberté du commerce, conséquence immédiate du droit de propriété et de la faculté exclusive qu'a chaque individu de connaître ses intérêts mieux que tout autre ». « Ce seul principe, ajoute Turgot, a conduit M. de Gournay, parti du comptoir, à tous les résultats auxquels est parvenu notre docteur en partant de la charrue. » Gournay procédait donc a priori tout comme Quesnay, mais sa répugnance à accepter la totalité des théories de son ami profita à la science. Des administrateurs et des écrivains qui avaient connu et écouté l'intendant du commerce restèrent éloignés des principes exclusifs du docteur, tout en contribuant à répandre et faire triompher les principales vérités économiques, et les disciples de Quesnay s'efforcèrent eux-mêmes d'atténuer plusieurs des opinions du maître (V. Physiocrates). Du Pont de Nemours nous a laissé la liste des personnages qui furent le plus attachés aux principes de Gournay. C'étaient : l'abbé Morellet, Trudaine de Montigny (Voy. ces deux noms), Malesherbes, Herbert, auteur d'un très bon Traité sur la police des grains ; Maynon d'Invau, qui fut ministre des finances en 1768; les abbés de Boisgelin et de Cicé, Dangeuil, auteur d'intéressantes remarques sur le commerce de la France et de la Grande-Bretagne; le docteur Price et le docteur Tucker, précurseurs d'Adam Smith en Angleterre.

Peut-être y aurait-il quelques réserves à faire sur certains noms de cette liste; peut-être faudrait-il la compléter, notamment par le nom de Turgot, qui se rapprochait beaucoup plus de Gournay que de Quesnay, et par celui de Clicquot-Bervache, déjà cité ici. Mais, telle qu'elle est, elle montre que l'influence de Gournay sur son temps était réelle. Sa doctrine n'était pas complète; il n'eut guère que l'intuition des vérités économiques, mais il a été l'initiateur de la liberté du travail en France et a su faire passer sa conviction dans l'esprit de la plupart des hommes distingués qui l'ont approché.

La liste des ouvrages contenant la doctrine de Gournay n'a jamais été dressée; nous la donnons ici. — *Éloge de Gournay*, par Turgot, écrit en 1759 et plusieurs fois reproduit, notamment dans la *Petite Bibliothèque economique*, 1889, Guillaumin. — *Traité sur le commerce et les avantages qui résultent de la reduction de l'intérêt de l'argent*, par J. Child, avec un petit *Traité sur l'usure* par Th. Culpeper (traduit par Gournay), in-12, 1754. — *Corps d'observations de la Société d'agriculture, du commerce et des arts, établie par les Etats de Bretagne* (2 in-8°, 1760). — *Mémoire sur les corps de metiers* (1757) ou *Considérations sur le commerce et particulièrement sur les compagnies, sociétés et maîtrises* (in-12, 1758) par De L'Isle. Une analyse en a été faite par M. de Vroil, dans son *Etude sur Clicquot-Bervache*, 1870. — *Examen des avantages et des désavantages de la prohibition des toiles peintes*, par Forbonnais, avec des *Observations* que nous croyons de Gournay (in-12, 1755).

G. Schelle.

GRAINS. — V. Céréales.

GRASLIN (Louis-François de), né à Tours en 1727, mort à Nantes en 1790. Élève de Juilly, puis disciple d'Adam Smith, dont il alla suivre les cours, il se fit avocat au parlement ; il était, à trente ans, receveur général des fermes à Nantes, où il fit assez de choses utiles pour qu'on donnât son nom à une place de la ville. Il se livra sérieusement à l'économie politique, élargissant les idées des physiocrates qu'il combattit bientôt ouvertement. Cela explique pourquoi il fut en quelque sorte mis à l'index par eux et pourquoi il n'a pas la notoriété à laquelle il aurait droit. Dès 1767, huit ans avant Adam Smith, il publiait son travail : *Sur l'influence de l'impôt indirect sur les biens-fonds.*

Il faut encore citer de lui : *Essai analytique sur la richesse et sur l'impôt*. Londres, 1767. — *Correspondance contradictoire sur un des principes fondamentaux des économistes*. Paris, 1779.

E. R.

GRÈVES.

SOMMAIRE

1. Examen théorique des grèves, de leur légitimité et de leurs conséquences.
2. Statistique des grèves.
Bibliographie.

1. Examen théorique des grèves, de leur légitimité et de leurs conséquences.

Une des conséquences logiques du principe de la liberté du travail a été de permettre aux ouvriers de s'entendre entre eux pour obtenir des concessions de salaire, des réductions du nombre d'heures de presence à l'atelier ou d'autres avantages quelconques, et, en cas d'insuccès de ces tentatives, de cesser le travail, d'abandonner les ateliers, en un mot : de faire grève. Néanmoins ce n'est qu'au prix de longues et douloureuses luttes qu'une vérité aussi simple a pu être reconnue et ce n'est que soixante-dix-sept ans après la proclamation de la liberté du travail que la légitimité de l'action collective a été également admise. Raconter les conflits qui se sont maintes fois produits pour arriver à ce résultat, ce serait refaire l'histoire du travail depuis 1791 : une pareille étude dépasserait de beaucoup le cadre qui nous est assigné. Nous rappellerons seulement que ce n'est que depuis la législation de 1864 et même depuis la loi de 1884 sur les syndicats que la coalition n'est plus considérée comme un délit. Un moment, en 1849, la question avait été mise à l'étude par l'Assemblée législative et on avait pu croire que, grâce aux efforts de Bastiat qui, à cette occasion, prononça un lumineux discours, la liberté allait triompher. Mais les esprits n'étaient pas encore suffisamment préparés. La commission chargée d'examiner le projet de loi reconnut que l'ouvrier pris individuellement est en droit de refuser le travail, mais en même temps elle déclara que la *coalition* (voy. ce mot) était contraire au principe de la libre concurrence, qu'elle constitue par elle-même, et abstraction faite des actes qui peuvent l'entacher, une atteinte à la liberté. Ce raisonnement, dont l'insuffisance n'a pas besoin d'être signalée, tant elle est manifeste, l'emporta devant l'Assemblée législative et ce n'est que quinze années plus tard, en 1864, que la question fut reprise et tranchée dans le sens de la liberté. Au point de vue de la légalité, la question ne saurait, en effet, être douteuse. Tout ce qui peut assurer à chacune des parties contractantes l'indépendance de son consentement doit être vu avec faveur.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que le droit qu'ont les ouvriers de se mettre en grève a pour corollaire le droit des patrons de se coaliser à leur tour pour repousser les prétentions des ouvriers coalisés et de prononcer le *lock out* plutôt que d'accepter des réclamations qui leur paraissent attentatoires à leur liberté et ruineuses pour leur industrie.

Et lors même que la liberté n'aurait d'autre effet que de soustraire les ouvriers à une oppression injuste et de permettre aux patrons de repousser collectivement les revendications souvent excessives et inopportunes des ouvriers, la cause de la liberté serait définitivement gagnée.

Maintenant, une question se pose. Quelle influence les grèves ont-elles exercée sur le taux des salaires et sur la durée des heures de travail? Pendant longtemps les économistes et les hommes d'État ont admis comme axiomes les deux points suivants : 1° que les grèves devaient être nécessairement accompagnées de violences et d'illégalités; 2° qu'elles tournaient toujours au détriment des ouvriers qui avaient recours à ce moyen extrême. « Il est rare, écrit Adam Smith[1], que les ouvriers tirent aucun fruit de ces tentatives violentes et tumultueuses qui, tant par l'intervention du magistrat civil que par la constance mieux soutenue des maîtres et la nécessité où sont la plupart des ouvriers de céder pour avoir leur subsistance du moment, n'aboutissent en général à rien autre chose qu'au châtiment et à la ruine des chefs de l'émeute. »

En 1849, lors de la discussion de la loi sur les coalitions, M. de Vatimesnil, rapporteur de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur les coalitions, s'exprimait ainsi : « Les ouvriers qui se coalisent se nuisent à eux-mêmes; la misère est le seul fruit qu'ils recueillent. Ils nuisent encore à ceux d'entre eux dont l'ouvrage est lié au leur et qui voudraient continuer de travailler. Les coalitions diminuent le revenu général du pays en interrompant la production : elles font souvent passer à l'étranger des commandes faites à l'industrie nationale; enfin, elles menacent gravement la paix publique, étant sujettes à dégénérer en violences et même en émeutes. » Le tableau que traçait M. de Vatimesnil était alors presque toujours vrai, au moins dans ses lignes essentielles et il l'est assez souvent encore aujourd'hui. Il est incontestable que, pendant une longue période, les grèves mal combinées et pour la plupart tumultueuses n'ont abouti pour les ouvriers qu'à une série de douloureuses déceptions. Partout, les résultats avaient été presque invariablement les mêmes. Ou les

1. [illegible]

ouvriers avaient été forcés de rentrer dans les ateliers après des chômages plus ou moins longs, et cela aux conditions que leur offraient les maitres, ou ils avaient — et ce résultat demeure invariable — amoindri certaines branches de l'industrie et par conséquent tari une des sources de leurs profits, ou enfin ils avaient subi l'action des lois répressives pour avoir troublé l'ordre, attaqué les personnes ou détruit les propriétés. Aujourd'hui, il n'en est plus nécessairement de même et l'histoire des dernières grèves prouve que, quand les ouvriers se coalisent pour une cause juste, quand ils formulent résolument mais pacifiquement des revendications légitimes, c'est-à-dire des revendications auxquelles l'état général du marché permet de faire droit, ils obtiennent presque toujours gain de cause, non pas sur tous les points à la fois, mais au moins sur quelques-uns.

Au début de la liberté du travail, alors que l'ouvrier isolé était sans force pour faire valoir ses revendications et que la loi réprimait sévèrement toute tentative d'entente de la part d'ouvriers d'une même profession, les grèves prenaient rapidement une allure inquiétante et désordonnée. Entre les patrons et les ouvriers, aucune explication n'étant échangée, les malentendus s'accentuaient, les esprits s'aigrissaient et, des deux côtés, on en venait aux moyens extrêmes. A l'heure actuelle, grâce aux progrès de la législation qui a enfin reconnu aux ouvriers le droit de s'occuper en commun de leurs intérêts professionnels, grâce aussi à la pratique de la liberté, les grèves, sauf de rares exceptions, ont pris une allure plus pacifique. Ce n'est plus en vociférant dans les rues et en brisant les vitres des usines que les ouvriers font valoir leurs revendications ; ils ont renoncé à ces moyens plus bruyants qu'efficaces qui, invariablement, tournaient contre eux. Aujourd'hui, ce sont leurs délégués ou les représentants des syndicats qui sont chargés de soumettre aux patrons les réclamations relatives à la la diminution des heures de travail ou à l'augmentation des salaires. On parlemente et souvent l'entente se fait sans que le travail ait été interrompu. Jadis on se battait avant de s'expliquer, aujourd'hui on s'explique avant de se battre. C'est un incontestable progrès, surtout pour les classes ouvrières auxquelles les grèves imposent de si douloureux sacrifices. Ainsi, avec le régime de liberté, les grèves sont devenues moins violentes et elles ont pu tourner plus fréquemment qu'autrefois à l'avantage des ouvriers (V. toutefois plus loin § 2).

Sans doute, il est difficile de prouver ces faits à l'aide de chiffres, parce qu'il faut tenir compte, même dans les grèves qui ne réussissent pas, d'un élément moral qui ne figure pas dans les statistiques. Ainsi, des ouvriers filateurs de laine réclament une augmentation de 10 centimes par heure ; les patrons refusent l'augmentation demandée et les ouvriers quittent les ateliers. A la suite d'une suspension de travail prolongée, les ouvriers, à bout de ressources, reprennent leur travail aux conditions anciennes. Sera-t-on fondé à dire que la grève a été sans résultat appréciable et que les ouvriers auraient mieux fait, dans leur intérêt, de continuer à travailler aux conditions convenues ? En raisonnant ainsi, on risquerait parfois de se tromper. A ne regarder que les apparences, on peut dire que la grève est restée stérile, qu'elle a imposé inutilement de cruels sacrifices aux ouvriers et à leurs familles ; on peut faire le relevé des salaires perdus et des économies dévorées pendant la lutte, mais est-ce à dire que la grève a été sans influence sur la condition de l'ouvrier ? Nullement. On peut démontrer, au contraire, que cette grève n'en a pas moins exercé une influence très directe sur l'esprit des patrons qui, avertis par l'expérience et désireux d'éviter le retour d'une crise toujours préjudiciable à leurs intérêts, ne manqueront pas, le cas échéant, de donner satisfaction dans la mesure du possible à des réclamations éventuelles. Le fait seul que les ouvriers sont assez unis et assez disciplinés pour déserter les usines le même jour et à la même heure, dans toute une région, contribue pour une part, difficile à définir mais très réelle, au maintien du taux des salaires.

Cela est si vrai qu'on cite des grèves qui n'ont pas tourné en faveur de ceux qui les avaient provoquées, mais dont le contrecoup favorable s'est manifesté dans les industries voisines. En voici un exemple. Dans les derniers mois de l'année 1888, les ouvriers mineurs de la concession de Lens, n'ayant pas obtenu une augmentation de 10 p. 100 sur le prix de leurs salaires, se mirent en grève. La compagnie d'Anzin, voisine de celle de Lens, craignant à son tour de voir le travail suspendu précisément à une époque de l'année où les commandes étaient abondantes, accorda spontanément à ses ouvriers une augmentation de 10 p. 100, bien qu'ils n'eussent pas encore formulé de réclamations précises. L'événement a montré que la Compagnie d'Anzin avait vu juste en évitant une grève qui, même se terminant à son avantage, eût été plus préjudiciable à ses intérêts et plus onéreuse pour ses actionnaires que l'augmentation de 10 p. 100 spon-

tanément accordée à ses ouvriers. L'exemple est significatif, et on serait mal fondé à dire aujourd'hui, comme on le disait il y a un demi-siècle, que toujours les coalitions ouvrières tournent à la confusion de leurs auteurs.

D'ailleurs, si cette proposition était exacte, il s'ensuivrait nécessairement que les patrons n'auraient qu'à user de leur puissance que rien ne viendrait tempérer, pour augmenter outre mesure leurs profits aux dépens des salaires de leurs ouvriers. Si la coalition était interdite, ceux des patrons qui sont âpres au gain pourraient moralement contraindre l'ouvrier à travailler à vil prix. Mais alors le contrat de louage serait faussé dans son essence et les salaires diminueraient graduellement. Or, c'est précisément le phénomène contraire qui se manifeste avec une évidence de jour en jour plus éclatante. A mesure que nous avançons en civilisation, la part du capital dans le profit du travail est de plus en plus importante. Le capital, dont les prolétaires ont dit tant de mal, est plus humain qu'il ne l'a jamais été, et nulle part il n'est plus humain qu'en France. C'est pourquoi on peut être fondé à espérer que les grèves deviendront sinon moins nombreuses, en tout cas moins désastreuses que par le passé. En sacrifiant une partie de leurs profits, en associant plus directement les ouvriers à la prospérité de l'entreprise, les patrons ont été mus non seulement par le sentiment de leurs devoirs envers les classes déshéritées, mais aussi par l'instinct de leur intérêt bien entendu. La construction des maisons ouvrières, les caisses de retraites et de secours, des prêts gratuits pour achat de terrain et construction de maisons qui surtout depuis une quinzaine d'années sont devenues d'un usage courant dans la grande industrie (V. LOGEMENTS OUVRIERS), peuvent être regardés comme une sorte de prime d'assurance, ou, si l'on aime mieux, de préservatifs contre les ravages des grèves et des coalitions ouvrières.

Est-ce à dire qu'il soit d'une sage politique de pousser les ouvriers à employer cette *ultima ratio* des grèves? Évidemment non, car trop souvent ces moyens extrêmes sont meurtriers même pour les vainqueurs. Les ouvriers eux-mêmes commencent à en avoir tellement le sentiment que, dans divers congrès ouvriers tenus à Paris, dans celui de 1881 notamment, les principaux orateurs de la réunion se sont prononcés contre les grèves. Ils ont compris que la hausse des salaires n'est pas illimitée et qu'on ne peut réduire indéfiniment la durée des heures de travail sans porter un préjudice quelquefois irréparable à toute une branche d'industrie.

Mais si l'on reconnaît la parfaite légitimité des grèves tant qu'elles ne sont pas suivies de menaces et de voies de fait contre ceux qui refusent d'abandonner le travail, il ne faut pas admettre certains empiétements que, sous prétexte de coalition, les ouvriers sont trop portés à commettre sur les droits naturels des chefs d'établissement. Ainsi, à Paris, on a vu fréquemment, dans ces dernières années, des ouvriers réclamer, sous menace de grève, le droit de choisir leur contremaître en dehors du patron, d'interdire l'emploi de certains procédés de travail, de proscrire le travail aux pièces, de réclamer la suppression du *marchandage* (V. ce mot), de reviser le tarif courant et de demander l'application des prix de séries de la ville de Paris. Il est évident que la liberté du travail est violée aussitôt que les ouvriers ont recours, soit collectivement, soit individuellement, à des moyens d'intimidation ou de contrainte pour atteindre le but de la coalition. Que de tels moyens soient mis en œuvre pour empêcher un ou plusieurs ouvriers ayant ou n'ayant pas participé à la coalition de faire des offres de travail en désaccord avec les résolutions arrêtées, ou pour empêcher un ou plusieurs fabricants de mettre à profit de semblables offres: ils sont évidemment incompatibles avec la liberté de l'offre et de la demande, inconciliables avec le principe même sur lequel repose la liberté de coalition. La faculté de se concerter et de manifester la volonté commune n'implique pas la faculté d'obtenir forcément l'accord des volontés divergentes. Cette dernière faculté serait la négation du principe dont la première est une application. Ce sont ces abus que l'autorité doit empêcher. Elle ne saurait, sans manquer à sa mission sociale, tolérer de semblables atteintes à la liberté de l'industrie. Le droit de coalition trouve sa limite même dans la liberté individuelle du travail.

GEORGES MICHEL.

2. Statistique des grèves.

Quelques gouvernements, et avant eux, quelques économistes ont cherché à classifier les causes et les résultats des grèves, à connaître le nombre des ouvriers qui y ont pris part, ainsi que la durée de l'interruption que le travail a subie, à mesurer enfin les profits ou les pertes qui ont résulté pour les ouvriers de leurs coalitions. Nous nous proposons de faire connaître sommairement les résultats des statistiques qui ont été dressées à ce sujet, en nous étendant plus particulièrement sur celles qui ont trait aux grèves françaises.

Les renseignements que l'administration française possède sont loin d'être complets jusqu'à l'année 1882, bien qu'elle ait fait remonter ses recherches jusqu'en 1852; nous ne donnerons ci-après que le nombre des grèves qui ont été signalées depuis 1882 :

1882	[illegible]	grèves
1883	[illegible]	—
1884	90	—
1885	108	—
1886	161	
1887	108	—
1888	110	
1889	[illegible]	—

Le nombre des grèves semble augmenter dans les moments de crise, mais surtout dans les périodes d'activité. Cette remarque, déjà formulée par M. Clément Juglar, est confirmée par l'observation des époques de l'année auxquelles se produisent les grèves : en général, les grèves sont plus fréquentes au commencement de l'année qu'à la fin et surtout aux mois de mars, d'avril ou de mai. C'est en septembre, novembre et décembre que l'on en signale le moins. Il est donc légitime de penser que les grèves ont plutôt tendance à se produire lorsque le travail industriel est dans toute son activité, que pendant les saisons où le travail languit.

Il est à remarquer d'ailleurs que les ouvriers ont plus de chances de voir accepter leurs revendications au moment où il est plus difficile de les remplacer. Nous verrons plus loin que les grèves causées au contraire par des diminutions de salaire correspondent à une véritable souffrance dans l'industrie, et ont peu de chances de se résoudre au profit des ouvriers.

Causes des grèves. — Les causes les plus fréquentes des grèves sont les demandes d'augmentation de salaire, les diminutions de salaire, et diverses revendications des ouvriers relativement aux conditions du travail. Parmi ces diverses revendications qui, à la rigueur, pourraient être rangées dans les deux premières catégories, puisqu'elles tendent presque toutes plus ou moins directement à l'élévation du salaire, figurent les prétentions relatives à la limitation des heures du travail, au « chasing », à la limitation du nombre des apprentis, à l'introduction des machines, etc.

D'autres causes enfin, également intéressantes, sont celles qui ont trait à la défense et à l'intérêt des associations ouvrières : interdiction de l'emploi de non-unionistes, résistance au patron qui veut contraindre ses ouvriers à renoncer à leur syndicat; celles qui ont trait au maintien ou au renvoi de directeurs, d'ingénieurs, de contremaitres ou d'ouvriers, à l'embauchage de concurrents étrangers, à l'adoption de mesures hygiéniques ou d'appareils propres à sauvegarder la vie et la santé des ouvriers.

Souvent les grèves ont plusieurs causes simultanées, comme les réclamations des ouvriers ont plusieurs objets : quelquefois aussi n'en ont-elles aucune, du moins d'apparentes. Bien des grèves ont éclaté dans des établissements où les rapports étaient excellents entre patrons et ouvriers, par la seule influence d'une grève régionale, ou par des menées étrangères aux questions du travail.

Pourquoi faut-il que parmi les causes, heureusement peu nombreuses, il en soit qui tiennent soit à des retards dans la paye, soit à la mauvaise foi imputée aux patrons, soit à la mauvaise qualité des matières premières?

Sur 1000 grèves, nous en avons compté près de 500, soit près de la moitié, causées par une demande directe d'augmentation de salaire, et le quart, par des diminutions de salaire.

D'après l'enquête faite par M. Caroll Wright, chef du bureau du travail des États-Unis, sur 1000 grèves, il y en aurait dans ce dernier pays 430 causées par des demandes d'augmentation de salaire, 195 par des réductions d'heures de travail, 158 par des réductions de salaire.

Durée des grèves. — Les grèves durent peu, malgré l'opinion généralement admise : l'attention publique en effet est attirée plutôt par quelques grèves persistantes, alors que les grèves de un jour ou deux ou trois, qui sont les plus nombreuses, passent inaperçues. Près de 600 grèves, en France, sur 1,000 ont duré moins de 10 jours, 167 ont eu une durée de 10 à 20 jours, 57 de 20 jours à un mois, 60 de un à deux mois. Sur les 1,800 grèves que nous avons analysées dans les statistiques, il n'y en a pas eu beaucoup plus de vingt qui aient eu une durée de plus de 100 jours. Notons la grève des ouvriers selliers de Paris, en 1877-78, qui n'a pas duré moins de 455 jours. Mais dans ces grèves prolongées, il arrive forcément que les ouvriers et les patrons, las de résister, cherchent ailleurs, les premiers du travail, les seconds de nouveaux ouvriers; la grève, dans ce cas, n'existe plus, et les données précises sur sa durée sont difficiles à recueillir. La moyenne durée des grèves est de 15 jours, bien que la moitié des grèves ne dépasse pas 6 jours de durée.

La durée des grèves se trouve influencée par l'étendue des ressources dont disposent

les ouvriers et aussi par la nature même de l'industrie qu'ils exercent : il est naturel que dans les métiers qui exigent peu d'habileté de la part de l'ouvrier, la crainte d'être remplacé ait pour effet immédiat de faire céder le gréviste plus rapidement et, à l'inverse, que le patron qui a peu ou point de concurrents résiste plus longtemps.

Nombre des ouvriers. — L'effectif moyen des grèves est plus faible aujourd'hui qu'il ne l'était il y a un certain nombre d'années. Ou plutôt si certaines grèves, relevées surtout depuis quelques années, se signalent par l'effectif relativement faible des ouvriers qui y ont pris part, cela tient surtout, à notre avis, aux moyens d'informations employés par l'administration, qui ont abouti à des enquêtes de plus en plus complètes.

En France, plus de la moitié des grèves ont eu moins de 100 ouvriers. L'effectif moyen des grévistes, par grève, varie ordinairement de 200 à 300, et le nombre total des grévistes de chaque année est de près de 20,000 ouvriers. Plusieurs grèves ont compté plus de 5000 ouvriers, et tout le monde se souvient de la grève d'Anzin en 1884, qui s'est étendue à 10,150 ouvriers, et de celle des menuisiers à Paris, qui s'est étendue à 20,000 personnes. En 1890, à l'époque de la grande manifestation de mai, le nombre des grévistes s'est trouvé, tant en Belgique qu'en France, dépasser 100,000 dans la région des charbonnages.

On peut s'imaginer, d'après cela, le nombre de journées de travail perdues aussi bien pour les patrons que pour les ouvriers. D'après notre statistique, c'est plus de 20 millions de journées de travail qui, en France seulement, auraient été perdues pendant les vingt dernières années. Chaque grève fait perdre en moyenne 6000 journées à l'industrie et aux ouvriers; c'est donc, en mettant à 3 fr. 50 la moyenne du salaire de l'ouvrier, une somme de 20,000 francs perdus par l'ensemble des grévistes, et une centaine de francs perdue pour chacun.

M. Caroll Wright a calculé que la perte des salaires était, aux États-Unis, de 12 à 13,000 fr. pour l'ensemble des ouvriers d'un établissement, et de 200 francs pour chaque participant. Les seules grèves des menuisiers à Paris, en 1879, et des mineurs à Anzin paraissent avoir coûté aux grévistes respectivement deux et cinq millions de francs. En Angleterre, la grève des constructeurs de navires de la Clyde, en 1877, a coûté à elle seule 300,000 livres sterling (7,500,000 francs) [1]; la grève des mineurs de Durnham, en 1879, a fait perdre aux ouvriers 240,000 livres st. (6,000,000 de francs).

Nature des industries. — Voici quelle est en France la proportion des grèves dans les principales industries :

Industries textiles	[illegible]	[illegible]
Industries minérales et métallurgiques	[illegible]	[illegible]
Vêtements	[illegible]	
Cuirs et peaux	[illegible]	
Bâtiments et ameublements	12	
Terrassiers	[illegible]	—
Autres industries	[illegible]	—

C'est donc dans les industries textiles, puis dans les industries minérales et métallurgiques que les grèves sont le plus fréquentes.

Depuis 1852, la statistique a relevé en France :

540 grèves de tisseurs.
[illegible] — de fileurs.
[illegible] — de métallurgistes.
[illegible] — de mineurs.

Et ainsi de suite... Si les mineurs n'arrivent qu'au 4e rang pour la fréquence des grèves, cela tient au petit nombre de concessions minières, mais les grèves de mineurs sont relativement plus fréquentes que dans toute autre industrie, et surtout plus importantes à cause du nombre des ouvriers. C'est donc dans les bassins du Nord, du Pas-de-Calais et de la Loire que se trouvent des foyers permanents de grèves. Pour le tissage, c'est à Thizy, dans le Rhône, que se trouve le centre d'agitation des ouvriers de toute la région industrielle qui comprend les départements du Rhône et de la Loire.

Résultats des grèves. — L'étude de près de deux milliers de grèves nous apprend que, en général, ces résultats, au moins les résultats immédiats (V. plus haut, § 1), sont loin d'être favorables à la classe ouvrière.

Après avoir attendu quelque temps dans une situation le plus souvent précaire, les grévistes, à bout de ressources, se décident à reprendre leur travail aux anciennes conditions, quelquefois à des conditions pires. D'autres fois, les patrons acceptent soit en totalité, soit en partie les conditions exigées par les grévistes.

Sur les 1,800 grèves dont il a été possible de connaître exactement l'issue, 380, soit 21 p. 100, ont eu des résultats complètement favorables aux grévistes; 350, soit 20 p. 100, ont abouti à des concessions mutuelles entre patrons et ouvriers; enfin, dans 59 cas sur 100, la grève a échoué, soit que les ouvriers aient été remplacés, soit que, poussés par la nécessité, ils soient rentrés à l'atelier sans conditions.

Il semble que les années qui viennent de

1. Yves Guyot. *La [illegible]*

s'écouler se sont montrées de plus en plus défavorables aux grévistes; en effet, en 1885, 1886 et 1887, la proportion des grèves qui ont eu une issue favorable ne s'est élevée respectivement qu'à 19,17 et 16 p. 100. En 1889, année de grande activité industrielle, cette proportion s'est légèrement relevée (21 p. 100).

Il est à remarquer, d'après les travaux de M. Bevan, qu'en Angleterre, les résultats sont encore plus défavorables aux grévistes qu'en France : sur 702 grèves dont on a pu connaître les résultats, de 1870 à 1879, M. Bevan en a constaté 71 seulement, soit 10 p. 100, qui ont donné pleine satisfaction aux revendications des ouvriers ; il est vrai de dire que 27 grèves seulement sur 100, au lieu de 59, comme c'est le cas en France, y ont totalement échoué, et que 63 p. 100 ont abouti à des concessions mutuelles, et à des explications à l'amiable entre patrons et ouvriers. Il faut voir là l'action des unions ouvrières de ce pays.

Sous ce rapport également, il semble que les ouvriers des États-Unis de l'Amérique du Nord soient plus favorisés que ceux de l'Europe, puisqu'il résulte des statistiques établies par le bureau du travail, que sur 100 grèves, il y en a ordinairement 46 qui réussissent, 14 qui aboutissent à des concessions mutuelles, et 40 qui échouent.

Les exigences des travailleurs ont donc plus de chance d'aboutir par la voie de la grève aux Etats-Unis qu'en Europe [1].

Comme il a été déjà dit plus haut, les grèves ont des chances diverses de réussite, suivant la situation même de l'industrie qu'elles frappent, et suivant leurs causes, qui sont elles-mêmes intimement liées souvent avec cette situation.

Pour ne considérer que les deux causes les plus fréquentes, les grèves ont plus de chance d'aboutir lorsque les ouvriers réclament une augmentation de salaire, que lorsque les patrons se trouvent dans la nécessité de diminuer leur salaire, sous peine de fermer leur établissement. 21 à 22 grèves réussissent sur 100, dans le premier cas, et 18 seulement dans le second. D'autre part, sur 100 grèves qui ont été couronnées de succès, pour les ouvriers, il y en a 78 qui ont été provoquées par une demande d'augmentation et 6 seulement par une diminution de salaire.

Aux États-Unis, sur 100 grèves ayant pour but une augmentation de salaire, 41 réussissent ; sur 100 grèves occasionnées par une diminution de salaire, 6 seulement réussissent.

1. Notons que, d'après une statistique de M. de San Giuliano, basée sur [illegible] observations, les grèves semblent réussir plus fréquemment en Italie qu'en France.

Les différences sont encore plus sensibles par industrie. Pour ne nous borner qu'aux deux industries qui fournissent le plus de grèves, voici les proportions respectives :

Pour les tisseurs, sur 100 grèves ayant pour but l'augmentation de salaire, 28 ont eu gain de cause, 48 ont échoué ; sur 100 grèves causées par une diminution de salaire, 15 seulement ont eu gain de cause, 61 ont échoué.

Pour les fileurs, la proportion des grèves ayant réussi est de 16 p. 100 et de 13 p. 100 respectivement, pour celles qui tendent à une augmentation, ou qui suivent une diminution.

Ressources des grévistes. — Ce n'est pas tout de se mettre en grève, il faut vivre et nourrir sa famille. Non seulement l'ouvrier gréviste ne gagne rien, n'économise rien, mais encore il absorbe l'épargne qu'il a pu avoir. Le plus souvent il est sans ressources : si la grève échoue, ce qui est le cas le plus fréquent, l'ouvrier, poussé par la nécessité, reprend son travail sans conditions ; il convient de reconnaître que dans beaucoup de cas le salaire après la grève s'est trouvé plus faible qu'avant, à cause de la concurrence de l'ouvrier étranger, qui a pris le travail à des conditions plus avantageuses pour le patron. L'ouvrier, encore heureux de reprendre son travail avec un salaire amoindri, voit sa situation devenir plus précaire encore ; la perte subie est sans compensation ; il est vrai que dans certains cas il a été soutenu par des secours provenant de caisses de chambres syndicales, produits de souscriptions, de quêtes, et enfin, dans des circonstances exceptionnelles, des subsides ont pu être votés par quelques municipalités.

Si l'ouvrier a réussi en partie, il devra travailler aux nouvelles conditions pendant un an ou deux pour récupérer les ressources qu'il a perdues pendant la grève.

M. Caroll Wright calcule que 360 journées, soit un an et deux mois de travail, lui sont nécessaires pour cela.

En cas de réussite complète, d'après le même statisticien, il faudra travailler en moyenne pendant 100 jours pour regagner le temps perdu.

Pour ce qui concerne la France, en supposant qu'une grève de 16 jours de durée, dont l'issue a été favorable aux ouvriers, leur procure une plus-value de salaire de 1/10, ce qui peut être considéré comme un maximum, il leur faudra travailler, d'après nos calculs, pendant 160 journées, soit pendant près de 8 mois, pour recouvrer les sommes qu'ils ont perdues par la grève, quel que soit d'ailleurs le salaire primitif ou acquis.

On voit, par toutes ces considérations sta-

tistiques, que les grèves sont assez souvent préjudiciables aux intérêts des ouvriers ; et que même quand elles leur donnent entièrement gain de cause, elles leur causent encore pendant un temps assez long un préjudice notable, sans parler du mal qu'elles font aux industries, et en général à la production et à la consommation générale.

V. Turquan.

Bibliographie.

[illegible] London, Murray [illegible] — [illegible] A. [illegible] [illegible] Guillaumin. [illegible] Berger-Levrault, 1888. — [illegible] Rome. — [illegible] Washington [illegible] Strikes and Lockouts [illegible] Trade, 1891, Strikes and Lockout. — P. Leroy-Beaulieu, Essai [illegible] Guillaumin. [illegible] Guillaumin, 1888. — V. [illegible] Rome. — [illegible] Guillaumin. — Bonnassieux [illegible] Berger-Levrault.

GUILLAUMIN (Gilbert-Urbain), né à Couleuvre (Allier) le 14 août 1801, mort à Paris le 15 décembre 1864. Orphelin à cinq ans, élevé assez rudement par un oncle, il vint en 1819 à Paris, où le goût des livres, la curiosité de son esprit et son intimité avec l'éditeur Brissot-Thivars, neveu du conventionnel, l'amenèrent à entrer dans la librairie. Activement mêlé au mouvement libéral de 1830, il se voua résolument à l'économie politique, vers laquelle le poussèrent ses relations avec Adolphe Blanqui et Joseph Garnier; il lui consacra dès lors toute sa vie. C'est à lui qu'on doit tant de grandes publications qui ont répandu, sinon vulgarisé cette science alors si dédaignée, et toujours si ingrate au point de vue commercial, mais dont il comprenait l'importance et avait pressenti l'avenir.

Il fonda, en 1841, avec Horace Say et Joseph Garnier, le *Journal des Économistes*, l'année suivante la « Société d'économie politique ». Il en fut vingt-deux ans le questeur et c'est grâce à ses qualités personnelles, qu'elle devint un centre et un lien entre les économistes français et étrangers.

Entre ses nombreuses, importantes et utiles collections, toutes largement conçues et consciencieusement menées à fin, il faut citer celle des *Principaux économistes*, la *Bibliothèque des sciences morales*, l'*Annuaire de l'économie politique*, aujourd'hui presque cinquantenaire comme le *Journal des Économistes*. C'est à lui aussi que l'on doit le premier *Dictionnaire d'économie politique* dont il fut, avec Charles Coquelin, l'éditeur et le rédacteur en chef, comme il le fut, dix ans après, du *Dictionnaire du commerce et de la navigation*. Il survécut peu à ce dernier et accablant travail, et mourut subitement à soixante-trois ans. Guillaumin est surtout connu aujourd'hui comme un éditeur intelligent et courageux; son nom est familier, dans les deux mondes, à tous ceux qui s'occupent d'économie politique. Mais ceux qui l'ont approché à chaque seconde de cette vie où il lança tant d'œuvres considérables, savent que l'éditeur était doublé d'un économiste instruit et cependant toujours jaloux d'apprendre, dont les observations ou les conseils ont largement contribué à la valeur de plus d'un ouvrage. Sa modestie seule l'a empêché de sortir publiquement du rôle obscur qu'il s'était réservé, mais son souvenir est inséparable du mouvement économique de ces cinquante dernières années. « Sa mort, a écrit Cobden, est plus qu'une perte privée ; elle est une grande perte pour les amis de la science économique dans le monde entier. »

Edmond Renaudin.

H

HAMILTON (Robert), né à Edimbourg en 1743, mort en 1829. Il travailla quelque temps dans une maison de banque, où il acquit une connaissance pratique des affaires et des matières financières dont il se prévalut dans plusieurs de ses publications. Mais ses goûts pour l'étude et pour une vie littéraire lui firent quitter cette carrière. Sorti de la banque, il devint d'abord recteur de l'Académie de Perth (en 1769), et plus tard professeur de mathématiques à l'université d'Aberdeen.

Il a laissé divers ouvrages dont il faut citer les deux suivants : *Introduction to merchandise*, etc. (*Introduction au négoce*, etc.) ; 1re édition, Édimbourg, 1777, souvent réimprimée depuis. Cet ouvrage, a dit Mac Culloch, est d'un grand mérite, et cependant d'une faible utilité par le défaut d'une édition récente. *An inquiry concerning the [illegible] and progress, the redemption and present state, and the man-*

ment of the national debt of Great-Britain and Ireland (*Recherches sur l'origine, les progrès, le rachat, l'état actuel et l'administration de la dette publique de la Grande-Bretagne et de l'Irlande*), 3e et meilleure édit. Édimbourg, 1818, 1 vol. in-8° (la 1re est de 1813). C'est le meilleur ouvrage de l'auteur. Hamilton combat les idées du célèbre docteur Price et démontre le premier ce qu'il y a d'illusoire dans un fonds d'*amortissement* (voy. ce mot).

HANSE ou **LIGUE HANSÉATIQUE** (aussi **Anséatique**). — On désigne par le nom de la *Hanse*, une confédération de villes qui s'est formée pendant le moyen âge dans le nord de l'Europe. A cette époque, la barbarie, les guerres et les dissensions intestines règnent presque partout et arrêtent dans leur essor les spéculations paisibles du commerce. La faiblesse des gouvernements, l'absence de toute police et de toute protection sur mer comme sur terre réduisant les commerçants a ne compter que sur eux-mêmes, ils s'appliquent ce principe : *l'union fait la force*, et établissent de véritables ligues ou associations pour la défense des intérêts communs. De simples individus donnent l'exemple; bientôt des cités importantes le suivent : ce sont d'abord des villes du Nord, ensuite celles de l'Ouest et du Midi. Puis les associations partielles se réunissent les unes aux autres et finissent par se fondre ensemble dans la vaste confédération connue sous le nom de *Ligue hanséatique*.

La *Hanse* a rendu de si grands services à la civilisation, elle a exercé une influence si considérable sur les progrès économiques de l'Europe, qu'il importe de retracer ici son histoire, au moins d'une manière sommaire, et d'indiquer son action sur le développement du commerce.

Origine et progrès. — Il n'existe aucun document authentique sur les premiers temps de la ligue hanséatique; on sait seulement que Brême (d'autres disent Lübeck) et Hambourg en ont donné le premier signal. Séparées seulement par une faible distance, intéressées l'une et l'autre par des motifs également puissants à la répression des désordres qui, dans le cours des XIIe, XIIIe et XIVe siècles, troublaient presque toutes les parties de l'Europe, mais principalement les côtes de la Baltique, ces deux cités libres et indépendantes de fait furent amenées de bonne heure[1] à former un pacte d'union, autant pour assurer la liberté de leurs communications par terre que pour protéger leur navigation contre les attaques des pirates dont toutes les mers étaient infestées.

Les avantages qui résultèrent pour ces deux villes d'une union défensive furent promptement sentis, et beaucoup d'autres cités ne tardèrent pas à entrer dans l'association. Avant la fin du XIIIe siècle, elle embrassait toutes les villes importantes situées entre la Vistule et l'Escaut, et son pouvoir était assez grand pour contre-balancer celui des monarques les plus puissants.

La ligue hanséatique atteignit son plus haut point de splendeur et de puissance pendant les XIVe et XVe siècles. Elle comprenait alors environ 85 villes confédérées, distribuées en 4 districts ou cercles présidés par Lübeck, Brunswick, Cologne et Danzig, et en outre 40 villes alliées, telles que Stockholm, Amsterdam, etc., et un certain nombre d'autres avec lesquelles elle n'avait conclu que des traités de commerce. Parmi ces dernières figurent presque toutes les villes commerçantes de l'Europe.

L'autorité suprême de la Ligue reposait dans les mains de députés des villes assemblés en congrès, soit à Lübeck, soit, mais moins souvent, dans l'une des autres villes de la confédération. Le congrès se tenait habituellement tous les trois ans. On y invitait aussi des députés ou délégués des quatre grands comptoirs, Londres, Bruges, Bergen et Novogorod. Les rois du Nord, des princes allemands assistaient quelquefois en personne à ces diètes pour y faire valoir leurs prétentions, ou s'y faisaient représenter par leurs ministres, qui toutefois n'y avaient pas voix délibérative.

Plus le pouvoir des villes confédérées prit d'accroissement et de solidité, plus elles devinrent ambitieuses; au lieu de borner leurs efforts à faire faire des progrès au commerce, à mieux assurer leur propre sécurité, elles cherchèrent, par tous les moyens en leur pouvoir, à monopoliser le commerce du Nord, et à exercer dans la Baltique une suprématie semblable à celle des Vénitiens dans l'Adriatique. C'est dans cette vue que, soit en retour de prêts d'argent, soit de force, elles se firent concéder par les souverains du Nord des privilèges et immunités qui leur assuraient à peu près tout le commerce de la Scandinavie, du Danemark, de la Prusse, de la Pologne, de la Russie, etc. Elles exploitaient, à l'exclusion de tous les autres États, la pêche du hareng dans le Sund, en même temps qu'elles cherchaient à gêner et même à empêcher la navigation étrangère dans la Baltique. Il est cependant juste de faire observer, qu'en raison de la barbarie qui régnait

[1] Il règne tant d'incertitude sur les commencements de cette union que quelques auteurs la font s'établir en 1241, tandis que d'autres la font remonter à l'an 1169.

alors, les immunités dont elles jouissaient étaient pour ainsi dire indispensables à la sécurité de leur commerce; et que, malgré leurs essais de monopole, on ne saurait douter de l'heureuse influence que l'ascendant des villes hanséatiques a exercée sur la civilisation dans le Nord. Grâce à leur prépondérance sur terre comme sur mer, elles réprimèrent la piraterie et le brigandage qui n'auraient pas manqué de reprendre le dessus, si leur pouvoir avait été renversé avant que la civilisation fût solidement assise. Elles habituèrent les citoyens à l'empire des lois et offrirent constamment à leurs yeux l'exemple des bons effets d'un gouvernement régulier et obéi. Elles introduisirent dans leurs demeures le confort et les jouissances de la vie que leurs ancêtres avaient ou ignorées ou méprisées, et ce bien-être leur inspira peu à peu le goût des sciences et de la littérature. Elles firent pour les peuples de la Baltique ce que la Phénicie, dans des temps plus reculés, avait fait pour ceux de la Méditerranée, et elles méritent par là, comme les Phéniciens, d'être placées au premier rang parmi les bienfaiteurs du genre humain[1].

Comptoirs de la Hanse. — Dans l'intérêt de son commerce, la ligue hanséatique avait établi des comptoirs dans différentes contrées : les plus importants étaient ceux de Novogorod, Bergen (Norvège), Londres et Bruges. Voici comment ils étaient organisés.

« Tous les comptoirs étaient soumis aux mêmes règlements, sauf un petit nombre de modifications locales. Ils se composaient d'une série de bâtiments isolés et généralement construits sur le bord de la mer ou des fleuves, afin que les navires en pussent approcher aisément pour y prendre ou y déposer leurs cargaisons. Chaque corps de bâtiments avait un nom et une destination particulière. Les employés, les surveillants logeaient à portée des marchandises, qui étaient réparties suivant leur nature dans des greniers, des magasins ou des caves, comme dans les *docks* actuels de Londres ; de vastes jardins servaient au besoin de dépôt supplémentaire, et fournissaient les légumes nécessaires à la consommation des habitants. Pendant l'hiver, une salle commune réunissait autour du même foyer cette nombreuse famille industrielle ; de vastes dortoirs la recevaient ensuite pendant la nuit. Aucun habitant du comptoir ne pouvait se marier, et l'infraction à cette loi était punie de la perte du droit hanséatique et du droit de cité. Que l'on se figure la règle d'une communauté religieuse appliquée à une association commerciale, et l'on aura une idée de la constitution de ces factoreries, dont celles des Anglais en Chine reproduisent de nos jours à quelques différences près les principales dispositions.

« Comme aujourd'hui à Canton, il était défendu, *sous peine de mort*, aux employés de visiter la partie de la ville qui appartenait aux nationaux. Les abords des comptoirs étaient entourés de sentinelles pendant la nuit, et personne ne pouvait en approcher impunément. Il paraît en outre que les règlements de la confédération ne permettaient pas aux employés de faire le commerce pour leur propre compte ; ils n'étaient considérés que comme des commis agissant au nom de leurs patrons, et au bout de dix ans ils retournaient en Allemagne, riches de leur expérience et des connaissances qu'ils avaient acquises. Pour subvenir aux frais du comptoir, chaque marchandise payait un droit léger à l'entrée et à la sortie. On employait au même usage le produit des amendes pour violation des statuts ou des formalités, et chaque cité confédérée était soumise à une taxe pour l'entretien des comptoirs[1]. »

Parmi les comptoirs de la Hanse, l'établissement de Novogorod fut longtemps celui qui jeta le plus d'éclat. On prétend que cette ville renfermait, vers le milieu du XVe siècle, plusieurs centaines de mille habitants. Elle était alors le centre des affaires entre la Russie, l'Orient même, et les villes hanséatiques. Ses foires étaient célèbres ; elles attiraient une affluence considérable de marchands qui échangeaient les produits bruts des pays encore barbares de l'Est contre les produits fabriqués dans les contrées plus civilisées de l'Ouest et du Midi. Un commerce analogue, mais bien moins considérable, se tenait à Bergen, en Norvège, où la ligue possédait le monopole du trafic.

Après Novogorod, le comptoir le plus important fut celui de Bruges, dans les Pays-Bas. De même que la Hanse, les négociants italiens avaient un entrepôt ou de vastes magasins dans cette ville. On y trouvait à la fois des laines anglaises, des produits manufacturés des Pays-Bas, du lin, du chanvre, des bois, du goudron, des suifs, des blés, des poissons de la Norvège, de la Pologne, de la Russie, et des soies de l'Italie, des épiceries de l'Inde. Les foires de Bruges étaient pour l'Ouest ce que celles de Novogorod étaient pour l'Est, avec cette différence que

1. [illegible]

1. [illegible]

Bruges conserva sa prospérité bien plus longtemps que Novogorod.

Quant à Londres, les marchands des villes hanséatiques, ou les *hanséates*, s'y établirent de bonne heure, et leur comptoir ne tarda pas à acquérir de l'importance. Ils jouirent de différents privilèges et immunités; ils avaient le droit de se gouverner d'après leurs propres lois et règlements; la garde d'une des portes de la ville (Bishopsgate) était confiée à leurs soins; enfin les droits sur plusieurs objets de première nécessité importés de l'étranger étaient considérablement réduits en leur faveur. Ces privilèges excitèrent naturellement l'animosité et le mauvais vouloir des négociants anglais. De temps à autre, on accusait les Hanséates d'agir avec mauvaise foi, d'introduire comme leur appartenant des produits qui, en réalité, étaient originaires d'autres pays, et cela afin d'éviter le payement des droits dont ils auraient dû être chargés; d'étendre d'une manière arbitraire la liste des villes faisant partie de l'association, enfin de mettre des obstacles au commerce anglais dans la Baltique. On s'efforçait toujours de terminer ces disputes à l'amiable; mais on y réussissait rarement, parce qu'en réalité elles avaient pour causes les privilèges accordés aux Hanséates et réclamés par eux. Ces derniers furent, du reste, exposés à de nombreuses avanies, et leur comptoir, situé dans la rue de la Tamise, fut plus d'une fois attaqué. La ligue s'attacha avec vigueur à la défense de ses privilèges, et ayant déclaré la guerre à l'Angleterre, elle réussit à exclure de la Baltique les navires de cette puissance. Dans le traité qu'à cette occasion elle signa avec Édouard IV (1474), les privilèges des Hanséates furent renouvelés, et le roi leur assigna en même temps en toute propriété, avec tous les édifices qui se trouvaient dessus, le vaste terrain désigné sous le nom de *Steel-Yard*; la propriété de leurs possessions à Boston et à Lyon leur fut également confirmée; le roi s'engagea à interdire à tout étranger la participation aux privilèges; le traité portait même que les Hanséates ne seraient plus soumis aux juges de la cour d'amirauté d'Angleterre, mais qu'on établirait un tribunal spécial qui connaîtrait seul de tous les différends qui pourraient survenir entre eux et les sujets anglais; il fut enfin convenu que les privilèges concédés à la ligue seraient publiés dans les divers ports de l'Angleterre toutes les fois que celle-ci pourrait le juger convenable, et que tous ceux qui les enfreindraient seraient sévèrement punis. En retour de ces concessions, les Anglais acquirent le droit de trafiquer librement dans la Baltique, et en particulier à Danzig et dans les autres ports soumis à la Pologne. Vers 1488, le commerce direct avec les Pays-Bas se trouvant momentanément interrompu pour les autres puissances, tomba entre les mains des Hanséates, dont les affaires en acquirent un notable accroissement. Mais plus l'esprit des entreprises commerciales s'éveilla chez les Anglais, et à mesure que les avantages qui résultaient du commerce étranger furent mieux connus, moins on était disposé à respecter les privilèges des Hanséates. Ils furent modifiés d'une manière sensible sous Henri VII et Henri VIII, et finalement abolis en 1597[1].

Déclin et dissolution de la Hanse. — La ligue hanséatique conserva sa prépondérance commerciale et même politique pendant plusieurs siècles; mais la découverte de l'Amérique et du cap de Bonne-Espérance décida son déclin. Ces deux grands événements, en effet, n'étaient pas la cause première de la décadence de la grande confédération commerciale du Nord: ils n'ont fait que l'accélérer. Cette décadence était plutôt due au mouvement progressif que la Hanse avait tant contribué à provoquer. La suprématie que la ligue avait exercée n'a jamais été que l'effet de l'anarchie, de la confusion et de la barbarie qui désolaient alors une partie de l'Europe; mais une supériorité de ce genre ne pouvait durer longtemps. La civilisation, qui d'abord était renfermée dans le sein des villes hanséatiques, se répandit peu à peu dans les contrées environnantes. L'anarchie féodale dut céder la place à un régime plus régulier, à un gouvernement plus stable; les arts et l'industrie furent plus généralement cultivés et progressèrent; enfin les habitants des contrées où étaient situées les villes hanséatiques, et ceux des pays avec lesquels elles trafiquaient, finirent par apprécier les avantages du commerce, et se débarrassèrent de la tutelle de la Ligue, qui parut d'ailleurs de moins en moins redoutable à mesure que les princes devinrent plus puissants. Enfin, comme le besoin de sécurité était le seul lien qui pût maintenir une association composée de villes dont les intérêts étaient opposés, cette association dut se dissoudre aussitôt que les circonstances le permirent. On vit donc se détacher de la confédération, d'abord les villes situées aux extrémités, en Pologne et en Hollande, et ensuite les autres successivement; de sorte qu'au XVIIe siècle il ne restait plus que Lübeck, Hambourg et Brème, qui continuassent à reconnaitre l'autorité de la ligue. Ces trois

1. Anderson, *Histoire du commerce.*

villes restèrent ainsi unies jusqu'en 1811, où elles furent incorporées dans l'empire français; mais, en 1814, elles reprirent leur ancienne position indépendante. L'acte du 9 juin 1818 leur accorda une voix collective (avec Francfort-sur-le-Mein) à la Diète de la Confédération germanique, et à chacune une voix particulière à l'assemblée générale. Actuellement les trois villes autrefois hanséatiques font partie de l'empire fédéral allemand tout en gardant l'indépendance relative reconnue aux Etats de la Confédération.

Maurice Block.

HARAS.

SOMMAIRE

1. Définitions. — Diverses espèces de haras.

Haras, d'un mot de basse latinité, *haracium*, s'entend d'un lieu où se trouvent réunies des juments et des étalons dans le but de la reproduction et de l'amélioration de la race chevaline. Haras s'entend aussi de la troupe des juments qui servent à la reproduction, et du local même où elles sont nourries et soignées et où se fait l'élevage des poulains. Enfin, haras s'applique individuellement aux chevaux entiers que l'on confie aux gardes-étalons. On dit d'un cheval dans ces conditions : c'est un haras.

On ne s'occupera ici que des établissements appelés haras.

Il y a trois sortes de haras : le haras sauvage, le haras parqué ou demi-sauvage et le haras domestique.

Le haras sauvage est la réunion par troupes de chevaux libres, vivant à l'état de nature, dans d'immenses étendues de terrains, et où la reproduction a lieu au hasard des accouplements. Il y a des haras sauvages dans les pampas de l'Amérique du Sud, dans les steppes de la Russie et en Pologne. Dans les pampas, l'homme n'intervient que pour donner la chasse aux chevaux sauvages. Mais en Russie et en Pologne, les haras sauvages sont fournis de sujets des deux sexes par les propriétaires des immenses domaines qui les y laissent vivre et se reproduire librement. Quelques conducteurs seuls sont chargés de les pousser, en temps et lieu, de pâturage en pâturage. Puis, à une certaine époque de l'année, les propriétaires de ces domaines viennent prendre dans ces sortes de réserves les chevaux dont ils ont besoin pour l'agriculture et l'industrie.

Le haras parqué, ou demi-sauvage, est un terrain d'une étendue plus ou moins grande, dans lequel tout est disposé pour la reproduction et l'amélioration de la race chevaline. C'est dire qu'on n'y introduit que des juments et des étalons choisis, vivant librement, mais soumis à un régime uniforme de nourriture et de surveillance. La reproduction n'y a lieu, par conséquent, qu'entre sujets destinés à des croisements tout prévus.

Le haras domestique, public ou privé, appartient à l'État ou à des particuliers. Ici l'homme préside à tout. C'est lui qui choisit les races et les espèces, qui soigne, qui nourrit les animaux et qui ne laisse s'opérer d'autres accouplements que ceux qu'il a décidés, comme devant produire l'amélioration voulue.

Il n'y a en France, en Angleterre, en Autriche, en Espagne et en Allemagne que des haras domestiques, nationaux ou privés. En Angleterre, même, le gouvernement est absolument étranger à l'industrie chevaline. Il se pourvoit, chez les particuliers, du contingent annuel des chevaux dont il a besoin pour l'armée ou pour ses autres services.

2. Les haras en France. — Historique. — De Louis XIII à la Révolution. — Du premier empire à nos jours.

Les institutions hippiques qu'on entretient aujourd'hui à si grands frais en France étaient inconnues au moyen âge, époque des belles et fortes races de chevaux. Les seigneurs, qui avaient toujours quelque raison pour guerroyer entre eux ou pour le roi, avaient tous dans leurs vastes domaines des haras propres et peuplés : « Et li conte et li duc, et li baron et li abbé et tout li autre grand homme qui ont pasture, tiegnent haras de juments et de chevaux. » Mais dès que les grandes existences féodales se furent fondues dans l'unité française de la monarchie, la supériorité de nos races chevalines déclina, et avec une rapidité telle qu'au commencement du règne de Louis XIII les chevaux français étaient déclarés « impropres à soutenir les fatigues d'une campagne », et qu'on dut recruter, dès lors, notre cavalerie à l'étranger. Mais cette époque est aussi celle d'un mouvement de réaction qui, sauf pendant quelques instants, ne s'est plus démenti jusqu'à nos jours. Le cardinal de Richelieu n'eut pas le temps d'imprimer un grand élan à ce mouvement de la reconstitution des haras; mais l'impulsion fut donnée par lui, et, depuis lors, tous les gouvernements se sont préoccupés de cette question.

Un édit de 1639 essaya d'introduire une organisation nationale des haras entretenus par le trésor royal; l'essai fut peu heureux : Colbert le reprit avec plus de succès en 1665, parce qu'il demanda à l'industrie privée de donner à l'État son concours. En 1666, un arrêt du conseil royal réglementait l'action que l'État pourrait exercer, et comme producteur et comme surveillant, sur la production chevaline. Les résultats de ce système furent assez satisfaisants; toutefois on voit, par l'histoire des finances, que, dans l'une des dernières années de Louis XIV, on dut acheter, pour la remonte seulement, plus de 100 millions de francs de chevaux à l'étranger.

Sous la Régence, de nouveaux efforts furent tentés et l'on vit, à deux années de distance, la création de deux haras devenus célèbres[1] : le haras du Pin et le haras de Pompadour (1715-1717).

Indépendamment de ces deux haras, on créa douze dépôts d'étalons[2] sous la surveillance de l'administration générale; et une commission devait s'assurer, *de visu*, de toutes les ressources du pays sous le rapport de l'élevage. C'est par cette enquête sérieuse, qu'on acquit dès lors la certitude que la France, bien organisée sous ce rapport, « pouvait produire en chevaux de tous services, au delà de sa consommation en temps de paix aussi bien qu'en temps de guerre. » Ceci est encore plus vrai de nos jours qu'à cette époque, et pourtant, aucune de nos récentes guerres ne nous a trouvés en mesure de faire convenablement face aux besoins de la remonte de la cavalerie.

Aux termes des anciens édits et des nouveaux règlements, l'administration des haras, sous la Régence, fut confiée aux intendants militaires et à des commissaires répartis dans les provinces productrices, ayant sous leurs ordres des inspecteurs généraux et des sous-inspecteurs. Quant aux étalons, on les distribuait chez des particuliers ayant le titre de gardes-étalons, et à qui cette fonction valait une foule de privilèges et de faveurs qu'il serait trop long d'énumérer. Ce système avait du bon, tant pour l'État que pour ces gardes. Le premier se trouvait ainsi exonéré des charges si lourdes des bâtiments, des pâturages, de l'entretien et du personnel; et les seconds, en général gens intelligents et aisés, avaient tout intérêt, d'amour-propre et d'argent, à veiller à l'amélioration des races. Mais un système basé exclusivement sur le privilège devait être emporté par la Révolution; c'est ce qui eut lieu en 1790, par un décret de l'Assemblée constituante.

Avec les haras, disparurent naturellement les beaux étalons. Un certain nombre furent livrés à l'étranger au dixième de leur valeur réelle, et l'on coupa les autres. Les plus belles poulinières furent également vendues à vil prix ou devinrent mulassières; et le gouvernement, sans ressources pour le recrutement des chevaux de guerre, dut s'en tenir à la réquisition, mauvais moyen quand il est employé seul, et qui ne donne jamais ce qu'on en attend.

Le rétablissement des haras n'eut lieu qu'au commencement de l'empire, par le décret du 4 juillet 1806. Cette décision avait été provoquée par la publication d'un ouvrage de M. Maleden : *Réflexions sur les haras*, ouvrage qui, en 1803, avait été présenté en même temps au premier consul, au Sénat et au Corps législatif. L'auteur demandait le rétablissement des haras d'après le système de l'ancien régime, système qu'il défendit avec la plus grande vigueur contre M. Huzard, lequel, mieux avisé, voulait qu'à côté des haras de l'État on laissât toute liberté à l'initiative des particuliers, de manière à ce que l'État pût, par ce moyen, compléter ses contingents.

Le nouveau décret instituait six haras, trente dépôts d'étalons et deux haras d'expérience. Les haras devaient contenir des étalons étrangers, des étalons des plus belles races françaises, et cent juments réparties entre eux.

On eut bientôt à se féliciter des résultats de cette réorganisation. Napoléon la compléta par son décret du 17 mai 1809, lequel créait un comité dont la mission devait être l'amélioration de l'équitation, des haras et de l'art vétérinaire. Ce décret eut pour conséquence la création des écoles d'équitation sous la direction des inspecteurs généraux des haras.

La Restauration conserva les haras; mais elle réduisit leur dotation de plus de 300,000 fr.

1. Il n'est pas sans intérêt, au [illegible] de [illegible] quel esprit avait présidé aux divers arrêts du conseil du roi de [illegible] à 1714. Le règlement de cette dernière [illegible] les instructions aux intendants; on y remarque le passage suivant :

« L'élève des chevaux de toute espèce doit être regardée, dans les États les mieux gouvernés, comme une des premières richesses. Le manque de chevaux, en France, et l'abandon des haras, ont fait connaître cette vérité d'une façon bien rigoureuse, puisqu'on s'est vu contraint de traiter, argent comptant, avec des accapareurs, pour tous les besoins de la cavalerie, des dragons, de l'artillerie, des vivres, de la maison militaire du roi; de sorte qu'il a fallu prendre, de toutes mains, [illegible] des chevaux très médiocres [illegible] payés [illegible] des prix énormes. »

2. Les [illegible] sont des établissements dans lesquels l'État entretient [illegible] nombre d'étalons destinés à couvrir les juments des particuliers au moment de la monte. A l'époque de la saillie, il fait distribuer les étalons par petits groupes — et à ses frais — dans les localités où se trouvent le plus de juments poulinières.

et, malgré cette diminution dans les ressources, obtint des résultats encore remarquables. De 1815 à 1830, on acheta 1302 étalons, dont 223 arabes ou anglais, 853 normands et 226 choisis parmi les meilleurs produits de tous les points du territoire.

En 1831, sous Louis-Philippe — qui établit les haras de Saint-Cloud et de Meudon pour les arabes purs — une impulsion nouvelle fut donnée aux haras. Alors seulement il fut question, sérieusement, d'améliorer et de perfectionner nos races chevalines. Dans ce but un élément nouveau fut introduit : le cheval de pur sang. Il y eut au ministère de l'agriculture un registre matricule (le *stud book* français) pour y inscrire tous ces chevaux quand ils entraient en France; et une commission spéciale fut instituée pour la tenue de ce registre dans lequel ne devaient être admis à l'inscription que des chevaux de pur sang anglais, arabes, barbes, turcs et persans, dont la généalogie et la qualité de race pure auraient été dûment constatées.

Le Second Empire ne conserva que le haras de Pompadour, mais il créa, dans les départements producteurs, vingt-trois dépôts d'étalons; le tout soumis à une direction générale qui ressortit tour à tour des ministères de l'agriculture et du commerce, des travaux publics et de la maison de l'empereur.

Un décret du 19 décembre 1860 réunit en même temps toutes les dispositions éparses dans les ordonnances, arrêtés et décrets antérieurs et en forma un corps de loi spécial, qui avait surtout en vue la protection et l'encouragement des éleveurs, afin d'assurer de plus grandes ressources au commerce des chevaux de race, et de lui donner le plus de développement possible : ce fut l'ère des primes et des récompenses au moyen des courses. Les sportsmen eurent beau prétendre que l'administration des haras n'était qu'un rouage inutile, et qu'ils se faisaient forts de fournir à l'industrie privée, sans primes ni subventions, tous les étalons d'élite dont elle avait besoin : on n'en voulut point courir l'aventure et l'on plaça les haras sous la législation du nouveau décret, avec une direction générale, à la tête de laquelle fut placé le général Fleury, secondé par dix-huit inspecteurs généraux et vingt-huit directeurs locaux préposés aux vingt-huit dépôts créés. Les résultats de cette réorganisation furent assez satisfaisants, mais sans aucune proportion avec les charges qu'elle introduisit dans le budget.

Après la guerre avec la Prusse, nos haras se trouvèrent encore une fois dans un état complet de désorganisation; c'est alors qu'on vota la loi du 29 mai 1874 qui régit encore aujourd'hui l'administration nationale des haras.

3. Législation actuelle — Loi du 29 mai 1874. — Résultats de son application.

Voici les plus importantes dispositions de cette loi.

La loi crée d'abord une administration supérieure des haras, ainsi composée : un directeur-inspecteur général, six inspecteurs généraux, vingt-deux directeurs de dépôts d'étalons, vingt-deux sous-directeurs et un nombre suffisant de surveillants et d'employés pour tous les services. Elle institue de plus un conseil supérieur de vingt-quatre membres, nommés pour neuf ans, renouvelables par tiers, tous les trois ans; les membres pouvant être réélus.

Le conseil supérieur a deux sessions par an. Ses attributions sont les suivantes : Il donne son avis sur le budget des haras; sur les règlements généraux des concours et des courses, sur la nature et l'importance des récompenses et encouragements qui ont trait à la production et à l'élevage, et aussi sur toutes autres questions qui lui seraient soumises par le ministre ou, en son absence, par le directeur général des haras. Il reçoit également communication des vœux et des délibérations des conseils généraux, pour tout ce qui concerne la question chevaline.

Après chaque session, un rapport spécial et détaillé doit être fait sur l'ensemble de ses travaux, rapport à communiquer à la plus prochaine assemblée générale.

La loi a rétabli l'école des haras du Pin et statue qu'à l'avenir nul ne pourra être nommé officier des haras, s'il n'est titulaire d'un diplôme attestant qu'il a satisfait aux examens de cette école. Elle dispose qu'à partir de 1875, l'effectif des étalons entretenus par l'administration des haras devra être successivement augmenté de 200 étalons chaque année jusqu'à ce qu'il ait atteint le chiffre de 2,500. Ces étalons seraient choisis parmi les différentes races et renfermeraient le plus possible de chevaux de sang.

Enfin la loi rétablissait aussi la jumenterie de Pompadour qui devait se composer de soixante juments exclusivement destinées et consacrées à la reproduction de ces mêmes races.

Que si l'on veut juger de cette loi par les premiers résultats que son application a donnés, on ne peut nier qu'elle a été vraiment favorable à la production et à l'amélioration de l'espèce chevaline en France; à la production surtout. C'est ainsi que pendant les dix premières années, qui en ont suivi la promulgation, nos importations de chevaux ont été,

d'année en année, moins importantes, et que, dès 1885, nous commençons à en exporter : 3,329. L'année suivante, l'exportation s'élève, chiffre rond, à 10,000 ; en 1886, à 16,646 et en 1887, à plus de 35,000. Évidemment, cette progression est satisfaisante. Aussi, voit-on des hommes qui jusqu'ici s'étaient montrés hostiles à l'administration des Haras sous l'autorité de l'État, ne demander plus qu'une chose au gouvernement, c'est de tenir la main à l'observation pleine et entière de la loi : « Que l'on continue à acheter 240 étalons, dit M. le sénateur Bocher, l'un des écrivains les plus autorisés sur la question, et qu'on ne manque à aucune des promesses de la loi de 1874 et des règlements de 1882 qui ont si puissamment contribué au progrès de la reproduction chevaline. »

Ces résultats toutefois ne doivent pas nous rendre aveugles sur le danger de confier à une administration la direction en France de la production et de l'élevage des chevaux.

L'accroissement de notre chiffre d'exportation, en ce qui concerne les chevaux, n'est pas aussi significatif qu'on pourrait le croire en faveur du régime actuel. Nous exportons en effet, dans le nombre, une large proportion d'étalons de trait ou d'autres chevaux dont la production n'est pas dirigée ou encouragée par l'administration des Haras.

Les industries prospères, comme celle de l'élevage du cheval de trait (percherons, boulonnais, etc.), n'ont jamais subi l'influence des Haras et s'en sont bien trouvées. Il en est de même pour l'élevage des mulets qui est absolument laissé à l'industrie privée, et pourtant nous fournissons de mules et de mulets l'Espagne et l'Italie sans compter le midi de la France !

Il en serait de même pour les autres catégories de chevaux si l'industrie privée était absolument maîtresse de ses mouvements. Si l'État trouve difficilement des chevaux de cavalerie, c'est qu'il les paie trop bon marché ; qu'il en élève le prix en consacrant à ses achats (20,000 têtes par an environ) une portion du budget des Haras et il y aura des éleveurs ou des sociétés d'éleveurs qui lui en fourniront tant qu'il en désirera.

« Tel est le débit, telle est la reproduction, » comme disait Quesnay. On ne produit pas de chevaux dits demi-sang pour la cavalerie et surtout la cavalerie légère, parce que l'État ne veut pas y mettre un prix raisonnable.

E. L.

Bibliographie.

[illegible]

Jean Tacquet, *Haras de chevaux*. Gouvernement des Haras, hygiène et bonne tenue des écuries, 1614. — Lebouchér de Croser, *Mémoire sur les Haras*. Le premier écrivain hippique qui proposa des récompenses pour les meilleurs éleveurs, et l'établissement des courses avec prix, 1770. — De Malfdes, *Réflexions sur la réorganisation des Haras*. Ouvrage qui, présenté à Napoléon, décida du rétablissement des Haras, 1803. — J.-B. Huzard, *Des Haras domestiques et des Haras de l'État, en France*. Remarquable et précieux travail toujours consulté, divisé en deux parties : 1° les Haras sous le rapport agronomique ; 2° les haras sous le rapport administratif, 1823. Remis au courant de la science par le fils de l'auteur, en 1843. — Henry Eddouard, *Deux rapports sur les Haras* au ministre de l'agriculture. S'occupe surtout de la question de la remonte, 1881. Une autre brochure importante du même auteur est intitulée *La Remonte*. Elle combat les avis de commission mixte sur cette question, 1888. — De Cormette, *Une mission hippique en Allemagne*, 1885. — Gabriel de Bonneval, *Les Haras français*. Etudes militaires sur les conditions différentes de la production et de l'élevage dans les Pyrénées, les contrées montagneuses du centre et en Normandie, 1885. — De Gasté, *Du recrutement du cheval de cavalerie*. Très sérieuse étude 1° sur la médiocrité des chevaux dont on se sert ; 2° sur l'élevage du cheval de remonte. C'est un des rares hippiatres, qui, à côté du mal, indique le remède rationnel à ce mal. — Lavallard, *Rapports officiels* des expériences faites par la commission des remontes. Il s'agit surtout d'expériences sur la qualité et la quantité de nourriture des chevaux, 1888.

HARCOURT (François-Eugène-Gabriel, duc d'), né à Jouy, le 22 août 1786, mort à Paris le 3 mai 1865. Petit-fils de la duchesse de Beuvron, fils d'un émigré, hussard, sous l'Empire, dans le régiment de son beau-frère le duc de Vicence, il rentra dans la vie civile en 1820 et se consacra dès lors à toutes les causes généreuses et libérales. Il fut un des premiers philhellènes qui préparèrent l'indépendance de la Grèce, où il fit un assez long voyage ; à son retour, en 1827, il fut élu député de Seine-et-Marne et signa l'Adresse des 221. Le gouvernement de Juillet l'envoya comme ambassadeur à Madrid (1831), peu après à Constantinople ; la République de 1848 lui confia l'ambassade de Rome, où il remplaça Rossi et prépara la fuite de Pie IX. Retiré de tout en 1849, il passa la plus grande partie de ses quinze dernières années dans ses terres, entouré des neuf enfants qu'il avait eus de Mlle Terray, petite-fille du fameux ministre et nièce de Grosbois. Louis-Philippe l'avait fait pair de France le 3 octobre 1837.

Le duc d'Harcourt appartient au monde économique par le rôle qu'il joua, en 1846, dans la fondation et dans le mouvement de l'*Association pour la liberté des échanges*, ligue française, constituée après celle de Cobden, et qui vécut jusqu'en juin 1848. Le duc d'Harcourt en eut la présidence, avec Bastiat pour secrétaire. Son action y fut considérable. Riche et influent, il ne ménageait ni son temps ni ses discours. Il a signé, avec Bastiat, le programme et la déclaration de l'*Association*, qui, tout le temps de sa durée,

eut pour organe *le Libre-échange*, dirigé en dernier lieu par Ch. Coquelin. Tous ces discours et fragments ont été réunis dans une brochure intitulée : *Discours en faveur de la liberté du commerce* prononcés à la Chambre des députés et à la Chambre des pairs, de 1835 à 1846. Paris, in-8, Guillaumin, 1846.

Edm. Renaudin.

HARDENBERG (Prince Charles-Auguste de), né à Essenrode (Hanovre) le 31 mai 1750, mort à Gènes le 26 novembre 1826.

Le rôle si considérable de Hardenberg n'intéresse l'économie politique qu'à dater du jour où, appelé par le roi Guillaume III à la chancellerie royale de Prusse, il réorganisa l'administration et les finances du royaume et commença à appliquer son programme économique, qui, malgré un certain nombre d'erreurs qu'on y pourra relever, est, certes, l'un des plus complets et des plus remarquables qui aient jamais été conçus. Pendant son séjour à Riga, en 1807, il avait exposé ce programme dans un *Rapport au roi*, qui est longtemps demeuré sans titre mais que l'on connait maintenant sous celui de *Mémoire sur la réorganisation de l'Etat prussien* [1].

Dans les considérations générales qui forment les prolègomènes du mémoire, Hardenberg se déclare partisan des principes démocratiques appliqués par un gouvernement monarchique « La démocratie pure, dit-il, ne sera applicable, si jamais elle le devient, qu'en l'an 2440 » (allusion au livre de Mercier Le Rivière : [illegible]).

Le Mémoire lui-même comprend huit chapitres qui correspondent à peu près aux grandes divisions administratives de l'État : Affaires étrangères ; — Condition générale des habitants ; — Affaires militaires ; — Agriculture ; — Industrie ; — Commerce ; — Instruction publique ; — Finances ; — Cultes ; — [illegible].

Nous laisserons de côté les trois premières parties qui touchent à la politique pure ou à l'armée et ne nous occuperons que de ce qui peut intéresser l'économie politique.

Quatrième partie. — Pour l'agriculture et l'industrie, la plus grande liberté est nécessaire, notamment en ce qui concerne l'écoulement des produits. En matière commerciale, le mieux est de pratiquer le *laisser-faire*, qu'en France un député des marchands recommandait autrefois à Colbert. Le commerce est un arbre qu'il importe de ne pas trop tailler. Les tarifs prohibitifs d'importation ou d'exportation, les monopoles sont à supprimer. Quant aux droits de douanes, il ne faut jamais les forcer, car l'on donne trop beau jeu à la contrebande sans que les recettes de l'État augmentent.

Hardenberg combat ensuite deux grandes institutions financières de son temps, la Banque et la Compagnie nationale de navigation qui, dit-il, ont été plus préjudiciables qu'utiles au pays. La Banque, qui est « nécessaire à l'Etat pour faire valoir les réserves d'argent qu'il est obligé d'accumuler », devra subir tout au moins des modifications dans ses statuts qui favorisent trop peu le public. Quant à la Compagnie de navigation, elle a eu le tort de ne s'occuper que de la dette publique et des spéculations que lui permettait de faire son monopole du commerce du sel. Il serait urgent d'exiger davantage pour la navigation, dont on devra favoriser le développement au moyen de traités de commerce et en améliorant les ports et les rades.

La police de sûreté, l'assistance publique, la police sanitaire et administrative, la police des postes, la réglementation des mines donnent également à Hardenberg l'occasion de formuler de nouveaux vœux et de nouvelles critiques.

« La liberté de la presse et la liberté d'enseignement, continue-t-il, doivent être aussi étendues que le permettent les circonstances, c'est-à-dire qu'elles doivent être presque toujours illimitées sous un sage gouvernement. Seules les insultes à une Puissance ou à ses représentants devront être réprimées. Une censure suffira pour empêcher les publications licencieuses. »

En matière d'instruction publique supérieure, Hardenberg est opposé au système de l'éparpillement des Universités et n'en voudrait qu'une seule, grande et puissamment organisée, à Berlin.

[illegible] *d'un particulier*. Il ne faut pas regarder aux dépenses du budget d'État, si ces dépenses, quelque fortes qu'elles soient, doivent amener des progrès dont profitera l'État tout entier. C'est une erreur de croire que les excédents budgétaires sont forcément un indice de la prospérité d'un pays, d'autant plus que ces excédents peuvent n'avoir que des causes temporaires. Obtenir des excédents n'est donc pas le seul but que doivent poursuivre les hommes auxquels sont confiées les finances de l'État. L'argent doit circuler le plus possible et les excédents retirent tem-

[1] [illegible]

porairement de la circulation une quantité d'argent qui aurait pu être mieux employé que dans les caisses publiques. »

Sous le titre *Budget et comptabilité*, il recommande de faire tous les comptes d'après le système de la comptabilité italienne. Il se montre hostile à la cour des comptes et au contrôle général, machines coûteuses et « superbes comme la machine qu'avait in« ventée Hogarth pour servir de tire-bou« chon ». Seuls les principaux comptes devraient être soumis à une autorité de révision qui s'occuperait moins de la justesse des calculs et de la forme (qui peuvent être contrôlés par des employés automates) que de la nature même des dépenses et de la manière dont elles sont faites. Il donne comme modèle d'établissement de budget le système anglais qui s'inquiète en premier lieu des besoins de l'État et recherche ensuite les ressources nécessaires pour y satisfaire, tandis qu'en Prusse, à de rares exceptions près, on ne satisfait certaines exigences des services publics, même les plus pressantes, que lorsqu'il reste de l'argent en excédent. En un mot, on établit le budget recettes avant le budget dépenses.

Il est de toute nécessité que chaque année l'on expose aux représentants de la nation la situation financière du pays et le relevé des dépenses. On ne rétablira le crédit de l'État qu'à cette condition.

Hardenberg entre aussi dans le détail de certaines réformes ; il demanda l'abolition de la loterie, des droits réguliers sur les mines. Il traite encore de l'impôt foncier, des impôts indirects dont il ne préconise pas le développement, de l'administration des domaines. Il établit les proportionnalités de dépenses par arme dans le budget de la guerre, s'occupe des traitements des fonctionnaires, dont il veut diminuer le nombre et augmenter les émoluments, des pensions, des dépenses de la cour (liste civile) qu'il ne faut pas réduire, car les dépenses somptuaires ne sont pas les moins utiles au commerce. (V. Lois SOMPTUAIRES.)

Il aborde ensuite la question monétaire, regrette l'absence totale de l'or qui, sur le continent, est tout entier aux mains des Français et des Hollandais, constate que les échanges seront longtemps défavorables à la Prusse et insiste pour atténuer le mal sur les mesures suivantes, qui lui sont conseillées par Niebuhr :

1° Accepter pour tous les payements les bonnes monnaies étrangères en leur faisant subir une légère dépréciation ;

2° Changer le titre des monnaies et prendre le titre 28 du florin ;

3° Frapper à bref délai de la monnaie divisionnaire.

Il revient encore sur la Banque et sur la Compagnie nationale de navigation pour constater la mauvaise situation de ces deux établissements financiers, pour demander l'amélioration du premier et la suppression du second.

Puis il traite de la dette publique (dette extérieure et dette intérieure) en insistant pour qu'il soit créé un fonds d'amortissement qui contribuera à soutenir les valeurs prussiennes sur les marchés étrangers. Il ne recule devant aucune mesure, pas même devant l'emprunt forcé, afin de procurer à l'État l'argent nécessaire pour faire honneur à ses engagements.

Ce mémoire est d'autant plus digne d'attention que ce n'est pas aller trop loin que de dire qu'il a servi de programme gouvernemental en Prusse jusqu'en 1878, année de l'inauguration du système économique du prince de Bismarck.

Dès son retour aux affaires, Hardenberg avait obtenu du roi la consécration de son plan de réformes et la promulgation des édits qui ordonnaient l'émancipation des paysans, l'affranchissement de la propriété foncière.

L'introduction de la liberté industrielle était conforme à ses conclusions et allait probablement être sous peu réalisée. Mais l'exécution complète de ce plan fut arrêtée par la bataille de Leipzig (18 octobre 1813) qui, en assurant l'indépendance de l'Allemagne, devait forcément amener une réaction. Les premières réformes consenties ne furent pas étendues aux provinces prussiennes reconquises, si bien que, jusqu'en 1845, la Prusse conserva trois législations industrielles variant suivant les territoires. Les provinces conservées de 1806 à 1815 jouissaient de la liberté industrielle. — Les pays reconquis en 1815 étaient restés soumis au régime des corporations. — La Prusse Rhénane et la Westphalie avaient conservé la législation française.

Hardenberg avait été lié d'une étroite amitié avec Gœthe, et cette intimité ne cessa qu'avec la vie ; mais ce fut au conseiller d'État Schöll qu'il laissa tous les mémoires rédigés de sa main sur son administration. Le ministère prussien exigea qu'ils fussent déposés aux archives de l'Etat, avec défense de les faire paraître avant cinquante ans. Ce n'est qu'en 1874 que le prince de Bismarck chargea Léopold de Ranke d'en publier les principales pièces. Il en a été tiré une première édition en 1877 sous le titre : *Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fursten von Hardenberg*,

4 volumes; puis une seconde édition en 3 volumes datée de 1881 et intitulée : *Hardenberg und die Geschichte des preussischen Staates von 1793 bis 1813*.

On peut encore consulter sur Hardenberg : Wolff, *Histoire de la famille de Hardenberg*, Gœttingue, 1823, 2 volumes ; Benzenberg, *Die Verwaltung des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg*, Leipzig, 1820 ; Hennings, *Biographie des Fürsten von Hardenberg*, Halle, 1851.

En 1827 ont été édités à Paris les *Mémoires d'un homme d'État* ; puis, en 1831-1838, les *Mémoires tirés des papiers d'un homme d'État*. On a pendant longtemps pensé que ces *Mémoires* n'avaient été publiés que grâce aux indiscrétions du conseiller Schöll. Les accusations formulées contre Schöll par le gouvernement prussien au moment où parut la traduction allemande de ces ouvrages semblaient même prouver que cette opinion était bien fondée. Mais d'une part Schöll se disculpa, et d'autre part le comte d'Allonville, un ancien émigré, revendiqua la responsabilité de la publication des documents. La vérité doit être que des Français émigrés, dont Hardenberg comptait plusieurs parmi ses intimes, auront recueilli certaines des impressions et des conversations du chancelier, et auront chargé un des leurs d'en joindre les éléments épars pour les publier sous forme de *Mémoires* anonymes. C'est du reste un français, le comte de la Rivallière, qui a élevé à Hardenberg son tombeau qui se trouve à Berlin dans l'Eglise de Dorothée. Hardenberg était parent de Benjamin Constant.

Léon Caubert.

HEEREN (Arnold-Hermann-Louis) né le 25 octobre 1760, à Asbergen, village près de Brème, mort en 1842. Il étudia la philosophie et l'histoire, surtout celle de l'antiquité. Il attira d'abord l'attention du monde savant par la publication de Ménandre : *De Encomiis* (Gœttingue, 1785). Plus tard il publia les *Extraits de Stobée* (Gœttingue, 1792-1801), pour lesquels il avait réuni les matériaux en visitant les bibliothèques de l'Allemagne, de l'Italie et de la France. En 1787, Heeren fut nommé professeur extraordinaire, et en 1794 professeur titulaire de la chaire de philosophie à l'université de Gœttingue, qu'il échangea en 1801 contre celle d'histoire. Cette circonstance, et le succès qu'obtinrent ses travaux, l'engagèrent à se livrer avec une nouvelle ardeur aux études historiques. Il fit paraître alors ses *Idées sur la politique, les relations et le commerce des principaux États de l'antiquité*, dont il avait déjà publié une esquisse. Cet ouvrage est le plus beau titre de son auteur et le fondement de sa réputation. Jamais, a dit un critique, M. Monjean, on n'avait tracé un tableau plus vaste et plus vrai des éléments divers qui caractérisent la civilisation de l'antiquité... L'histoire des relations commerciales, l'état économique et financier des nations, leur système colonial y tiennent une grande et légitime place... » Infatigable au travail, Heeren poursuivit presque en même temps plusieurs publications historiques, notamment une *Histoire de la Littérature classique depuis la Renaissance* (Gœttingue, 1797-1802, 2 vol. in-8°) ; un *Manuel de l'Histoire ancienne* (Gœttingue, 1799) ; un *Manuel historique du Système politique des États européens et de leurs colonies, depuis la découverte des deux Indes* (Gœttingue, 1800). Après un intervalle de quelques années, il mit au jour ses *Recherches sur les sources des principaux historiens et géographes anciens* ; un *Essai sur l'Influence des Croisades*, couronné par l'Institut de France en 1808 ; enfin des *Mélanges d'Histoire et de Politique* (Gœttingue, 1821, 3 vol. in-8°).

HEGEL (Georges-Guillaume-Frédéric), philosophe allemand, né à Stuttgard (Wurtemberg) en 1770, mort en 1831. Il fut le compagnon de Schelling au séminaire de Tubingue, et devint professeur à Iéna, à Heidelberg, à Berlin. Ses principaux ouvrages sont : la *Phénoménologie de l'esprit* (1807) ; la *Logique* (1812-1816) ; une *Encyclopédie des sciences philosophiques* (1817) ; la *Philosophie du droit* (1821) ; les *Leçons sur l'histoire de la philosophie esthétique*, etc.

Le système philosophique de Hegel, quelques conséquences qu'il ait pu avoir, est un des plus puissants qui soient. Mais ce n'est pas sa philosophie que nous avons à étudier ici, ce sont ses idées en matière de politique et d'organisation sociale, idées toujours intéressantes chez un homme de la valeur de Hegel, intéressantes surtout aujourd'hui, quand on sait quelle influence énorme elles ont eue sur les économistes de l'école allemande.

Hegel s'occupa de bonne heure des questions économiques et politiques. Son esprit curieux et sa soif de science et même d'érudition devaient l'y amener. Dès 1797, il étudia Hume et Montesquieu ; il écrivit même un commentaire de l'ouvrage de Sir James Steuart, *Inquiry into the principles of Political Economy*. Plus tard, il publia divers opuscules sur les constitutions politiques du Wurtemberg et de l'Allemagne. Il s'y montra, d'ailleurs, d'une sévérité excessive et pour sa patrie et pour la Prusse en général et applaudit au triomphe de ce génie universel : Napoléon. Les exagérations d'opinion étaient le

prélude aux théories fameuses qu'il a développées dans sa *Philosophie du droit*, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*.

Dans cet ouvrage célèbre, Hegel n'a pas prétendu faire acte de législateur. Il est plutôt un philosophe et un peu aussi un prophète. « Ce traité, dit-il, ne doit être autre chose dans sa partie politique qu'un essai de comprendre l'État comme rationnel en soi. Il ne s'agit pas de le construire *a priori*, ni de lui enseigner ce qu'il doit être, mais de le faire comprendre comme monde social. » On va voir ce que cela signifie.

En philosophie, Hegel rejette l'idée de l'absolu. Rien n'est absolu, rien n'existe à l'état d'immuable ou de parfait. Dieu, prototype de l'absolu, n'est pas; il *devient*. Tout se transforme, tout avance, tout tend à *devenir*. L'absolu, c'est la nature qui toujours évolue et qui évolue vers le mieux; c'est la raison ou la pensée se réalisant par un progrès sans fin; si bien que la *vraie* raison et la *vraie* réalité sont identiques. De là, le fameux axiome : « Tout ce qui est rationnel est réel et tout ce qui est réel est rationnel. »

Transportées dans le domaine de la sociologie, voici où conduisent ces prémisses. Tout se transforme, et chaque transformation aboutit à un progrès. Il en résulte que ce que nous appelons changements, révolutions, destructions, sont les formes et les étapes mêmes du progrès. Le progrès n'est possible que par une marche vers un perpétuel devenir. Dans la période du monde où nous sommes, l'unité sociale est l'homme, l'individu. Mais l'individu isolé n'est rien; il cherche en conséquence à s'unir à d'autres, à s'associer; de là, la famille. La famille à son tour n'est qu'une étape vers un but plus constant et meilleur : nous arrivons à l'État. L'État est la substance générale dont les individus ne sont que des accidents, des modes. L'individu se doit tout entier à la société puisqu'il n'est rien sans elle. L'État est un but de la société et non un simple moyen. L'Etat cependant doit veiller au bonheur des individus. Il leur doit une certaine liberté limitée par la liberté de leurs semblables. Mais ce souci légitime du bonheur des individus ne doit pas entraver la marche de l'Etat vers le progrès. Or, de même que l'individu et la famille sont absorbés dans l'État, ainsi l'État lui-même est absorbé dans les États supérieurs. Une nation victorieuse est meilleure que la nation vaincue. Sa force est la preuve de son droit; de là le droit de conquête et la perpétuité de la guerre.

Ainsi, par une espèce de fatalisme historique, Hegel arrive à un panthéisme politique, un déterminisme universel en vertu duquel l'individu s'absorbe dans l'État, l'État faible dans l'État fort et tous les États eux-mêmes dans le vaste mouvement de l'univers.

HELVÉTIUS. — Helvétius, né à Paris en 1715, mort en 1771, était encore sur les bancs de l'École quand il lut le *Traité de l'entendement humain* de Locke et devint un des plus fervents admirateurs de ce philosophe. Il s'essaya d'abord dans la poésie et les mathématiques; mais le succès de l'*Esprit des lois*, dont l'auteur était son ami, lui donna l'idée d'écrire un jugement sur ce livre, et, en 1750, il se démettait de sa charge de fermier général pour s'adonner définitivement aux spéculations métaphysiques et sociales. Grâce à sa grande fortune, il put désormais, retiré dans ses terres du Perche, se consacrer exclusivement à l'étude et exercer son infatigable générosité, donnant ainsi un honorable démenti aux doctrines d'égoïsme qu'on l'accuse d'avoir répandues dans ses écrits. Cette vie de retraite fut interrompue seulement par un voyage qu'il fit quelques années avant sa mort en Angleterre, en Allemagne et en Prusse, où Frédéric le Grand le reçut avec la plus grande distinction.

C'est en 1758 que Helvétius publia, sans y mettre son nom, son fameux livre *De l'Esprit*. L'ouvrage fit grand scandale, fut condamné par le parlement, la Sorbonne et le Pape, enfin brûlé par la main du bourreau. Malgré trois rétractations successives, écrites par l'auteur, le pouvoir ne lui pardonna point ses idées de réforme sociale et politique, ni ses attaques contre le despotisme. Outre le livre *De l'Esprit*, Helvétius a laissé : *le Bonheur*, poème en six chants, où l'on rencontre quelques beaux vers; enfin un autre ouvrage philosophique : *De l'homme, de ses facultés intellectuelles et de son éducation*. Mais ce dernier livre, quoiqu'il soit plus hardi que l'*Esprit* et qu'il contienne la négation de toute religion, n'est guère que le corollaire du premier; et l'on peut dire que la part d'influence qu'obtint Helvétius dans le mouvement philosophique du siècle dernier est due exclusivement au livre *De l'Esprit*.

Le livre *De l'Esprit* se divise en quatre discours, dans lesquels sont exposés en détail et d'une manière propre à l'auteur les principes de la morale de l'intérêt.

Il pose d'abord en principe que l'homme est un animal purement sensible, dont toute l'existence se compose de sensations. Nous ne différons des animaux que par une certaine organisation extérieure. La sensibilité, excitée au point de devenir le moteur des actions humaines, se manifeste sous la forme de *passions*. La passion étant le principe uni-

que de nos actes et de notre puissance, le plaisir ou la douleur en sont les effets inévitables, c'est-à-dire la fin et le but de toute existence humaine. Rechercher le plaisir, fuir la douleur, telle est donc la seule loi qui soit conforme à notre nature.

Ces principes posés, Helvétius s'efforce de les confirmer par l'expérience. Il soutient que chez les nations comme chez l'individu, le plaisir, l'intérêt sont le but suprême et universel des actions humaines. D'ailleurs, nous n'avons pas la liberté de choisir entre le bien et le mal; il n'existe point de probité absolue; les notions du juste et de l'injuste changent suivant les coutumes, etc. Ce que nous appelons sacrifice, dévouement, n'est qu'un véritable calcul par lequel nous mettons un certain plaisir au-dessus de toute peine, et qui nous porte à obéir à une passion particulière, plus puissante, plus dominatrice que les autres. Si le sacrifice que nous faisons, tout en nous procurant une sensation agréable, est en même temps utile aux autres, alors il reçoit le nom de *vertu*. La perfection consiste donc à faire concorder le plus complètement possible notre plaisir personnel avec l'intérêt des autres.

Puisque les passions sont le principe et le mobile de toutes nos actions, la source unique du bonheur dont nous sommes capables, il faut bien se garder de leur opposer un frein. (V. FOURIER.) Il faut au contraire les satisfaire, et quand elles n'existent pas ou ne sont pas assez fortes, les faire naître, les exciter, les exalter de toute manière. Mais pour les diriger habilement, pour empêcher que l'une d'elles, par une prédominance excessive, ne nuise au développement des autres, il faut une règle et cette règle, la seule qu'Helvétius reconnaisse et comprenne, c'est l'*éducation*.

En effet, tous les hommes sont primitivement égaux par leurs facultés intellectuelles et morales, puisque toutes les facultés, selon Helvétius, ont leur origine dans la sensation. L'éducation seule explique la diversité et l'inégalité qu'on observe dans l'espèce humaine : les hommes ne sont rien que ce que l'éducation les a faits; et si on leur enseignait les moyens d'accorder leur intérêt personnel avec l'intérêt de tous, on leur montrerait le chemin du bonheur; on ferait disparaître à la fois injustices et crimes. Que faut-il pour que cela soit? que le législateur l'ordonne. Il appartient aux législateurs d'allumer dans les cœurs toute espèce de passions, de façonner à leur gré les esprits, les mœurs, les caractères.

Ainsi, une fois l'intérêt de la société découvert, le législateur l'érige en loi pour les individus qui en font partie, et sanctionne cette loi par des peines ou des récompenses : tout l'art de la législation est de faire que l'individu trouve plus d'intérêt à suivre la loi qu'à la violer; si le contraire a lieu, c'est que la loi est mal faite. La vraie morale, qui n'est que la *physique des mœurs*, s'absorbe dans la législation, qui s'absorbe elle-même dans la science de la nature.

De là, chez Helvétius, l'ardent désir des progrès dans la législation, laquelle peut seule, suivant lui, assurer le bonheur de l'humanité. Helvétius par là cherche à montrer la nécessité, au point de vue utilitaire, d'une réforme politique et sociale; parti de l'égoïsme, il finit par des thèses philanthropiques. « Toute l'étude des moralistes consiste à déterminer l'usage qu'on doit faire des récompenses et des punitions, et les secours qu'on en peut tirer pour *lier l'intérêt personnel à l'intérêt général*. Cette union est le chef-d'œuvre que doit se proposer la morale. Si les citoyens ne pouvaient faire leur bonheur particulier, sans faire le bien public, il n'y aurait alors de vicieux que les fous; tous les hommes seraient *nécessités* à la vertu, et la félicité des nations serait un bienfait de la morale[1]. »

En résumé, le sensualisme en psychologie, l'égoïsme et le fatalisme en morale, l'assimilation de l'homme à la bête, l'intérêt et le plaisir mis à la place du devoir, la liberté confondue avec la passion, telle est, ennoblie toutefois par de grandes aspirations et par un désir passionné du bonheur universel qui fait que son *égoïsme* le pousse à vouloir, par-dessus tout, le bien d'autrui, telle est la philosophie d'Helvétius. Ce sont les principes d'Epicure surtout et même de Hobbes mis à la portée des salons et des beaux esprits du XVIIIe siècle. Avant lui, La Rochefoucauld avait soutenu que l'intérêt personnel était en fait l'unique mobile de nos actions. Après lui, Bentham reprendra cette conception sensualiste et utilitaire. Le philosophe anglais, en effet, qui a fait de la doctrine de l'Utilité la grande force réformatrice et la base de la jurisprudence, a pris dans Helvétius l'idée de l'utilité générale comme base de la morale. Il déclare lui-même que nul ouvrage n'exerça sur lui plus d'influence que l'*Esprit*. « C'est dans ce livre, disait-il, qu'il avait puisé une partie du zèle et de l'ardeur qu'il mettait à soutenir le plus grand bonheur du plus grand nombre. C'est là qu'il trouva de l'encouragement, c'est là qu'il apprit à persévérer[2]. » (V. BENTHAM.)

On a souvent réimprimé les œuvres d'Hel-

1. *De l'Esprit*, II, 22.
2. [illegible]

vétius. Les éditions les plus complètes sont celles de Servière et de P. Didot (Paris, 1795). Voyez un mémoire de Damiron sur Helvétius dans le tome IX du *Compte rendu des séances de l'Académie des sciences morales et politiques*.

ERNEST YTHIER.

HÉRITAGE. — V. Succession.

HERMANN (Frédéric-Guillaume-Bénédict), économiste et statisticien, né à Dinkelsbühl (Bavière) le 5 décembre 1795, mort à Munich le 23 novembre 1868. Il étudia à Wurzbourg et à Erlangen les mathématiques et les sciences politiques (caméralistiques), devint *privat-docent* pour cet enseignement à l'Université de la dernière de ces villes (1823), puis professeur titulaire à Munich (1833) et conseiller au ministère bavarois de l'intérieur (1845). Député de la ville de Munich à l'Assemblée nationale de Francfort, il fut, ainsi que Somaruga et Heckscher, l'un des organisateurs du parti *grossdeutsch* (parti grand-allemand) dont les tendances étaient de créer une union fédérale étroite entre la Prusse et l'Autriche (1849).

Nommé en 1855 conseiller d'État en service ordinaire, il se consacra entièrement jusqu'à ses derniers jours à la direction du bureau de statistique bavarois dont il avait été chargé dès 1839.

En dehors de différents traités de mathématiques et de ses rapports statistiques, qui sont contenus dans les cahiers I à XIII (1850-1865) des *Beiträge zur Statistik des Konigreichs Bayern*, Frédéric Hermann fit paraître à Munich (1832) ses *Recherches économiques* dans lesquelles il a exposé, sous une forme remarquable, les doctrines d'A. Smith et de J.-B. Say. Une seconde édition des *Recherches* a été publiée en 1870 par Helferich et Mayr.

L. C.

HEUSCHLING (Philippe-François-Xavier-Théodore), né à Luxembourg le 21 mars 1802, mort à Bruxelles le 23 mai 1883. Employé de bonne heure dans l'administration des finances, il se tourna aussitôt vers l'économie politique et la statistique. Il a consacré toute son existence à cette dernière : dès 1841, il était chef du bureau de statistique au ministère de l'intérieur belge. Mort plus qu'octogénaire, il avait acquis une vraie notoriété et une autorité considérable par ses nombreux travaux.

Il faut citer de lui : *Essai sur la statistique générale de la Belgique* (Bruxelles, 1838), devenu l'année suivante la *Statistique générale de la Belgique*. — *Quelques observations théoriques sur les impôts* (Mons 1840). — *Accroissement de la population de la Belgique de 1831 à 1840* (Bruxelles, 1840). — *Aperçu des principales statistiques belges de 1794 à ce jour* (Ibid., id.). — *Des naissances à Bruxelles* (Ibid., 1844). — *Bibliographie historique de la statistique en Allemagne* (Ibid., 1845). — *Manuel de statistique ethnographique universelle* (Ibid., 1846). — *L'empire de Turquie* (Ibid., 1860). — *L'impôt sur le revenu* (Ibid., 1873).

Il a rédigé, avec Quetelet, la *Statistique internationale* (V. QUETELET) et traduit de Bruno Hildebrand les *Principes de statistique universelle* (Bruxelles, 1872).

E. R.

HILDEBRAND (Bruno), économiste et statisticien, né à Naumburg (Prusse) le 6 mars 1812, mort à Iéna le 29 janvier 1878.

Après avoir commencé à étudier la théologie à Leipzig, il se fit inscrire aux cours de sciences historiques de l'Université de cette ville; mais les obligations du service militaire l'empêchèrent de continuer ses études et il ne put les terminer qu'à Breslau. Impliqué (1834) dans l'affaire dite des *Burschenschaften* (corporations d'étudiants suspectes de libéralisme), il parvint cependant, au bout d'un stage assez court comme *privat-docent*, à se faire nommer professeur extraordinaire à l'Université de Breslau, puis titulaire de la chaire de sciences politiques à Marburg (1841), où il publia, quelques années plus tard (1848), *l'Économie nationale dans le présent et dans l'avenir*, critique approfondie de tous les systèmes économiques. Hildebrand a fait suivre cette critique d'un projet dans lequel il demande l'institution d'un enseignement d'économie sociale fondé sur l'étude des principes historiques.

Il avait été nommé la même année député de Marburg à l'Assemblée nationale de Francfort. Son attitude politique dans les rangs de l'opposition gouvernementale fut tellement remarquée qu'on l'obligea à s'expatrier en Suisse. Fixé à Zurich, où il devint professeur d'économie politique à l'Université, il trouva moyen d'appliquer à plusieurs reprises ses talents d'organisateur. Il avait déjà créé à Marburg une *caisse pour les veuves* (*Wittwen Casse*); il fonda à Berne la *Caisse d'épargne et de prêt*. Choisi successivement comme directeur par différentes compagnies de chemins de fer en Suisse, il eut l'amertume de ne pas voir apprécier les services qu'il avait rendus, malgré les preuves de droiture rare et de désintéressement exceptionnel qu'il avait si souvent données. Ce ne fut qu'après qu'il

eut quitté Zurich (1861) pour occuper une chaire à Iéna, qu'on rendit justice à son administration aussi bien qu'à ses prévisions. Il avait, pendant son séjour en Suisse, organisé le premier bureau de statistique qui y ait été établi.

En 1862, Hildebrand fondait à Iéna les *Jahrbücher für National Œkonomie und Statistik* (dont J. Conrad a pris la direction depuis 1873). En 1864, il était chargé de former le bureau de statistique des États de Thuringe et d'en diriger les travaux. Il s'est consacré à ses fonctions et à son enseignement jusqu'à sa mort, heureux de ce cumul qui lui permettait, suivant ses propres termes, d'avoir un « laboratoire complet d'économie nationale ».

Hildebrand a été surtout un adversaire acharné du socialisme sous toutes ses formes, démontrant que les théories socialistes étaient en contradiction avec toutes les observations historiques, et affirmant l'impuissance de ces théories, parce qu'elles ne tenaient aucun compte des conditions d'existence de la société.

Hildebrand s'était beaucoup attaché à l'étude des œuvres d'A. Smith; il estime pourtant que ses doctrines ne correspondent qu'à une phase du développement de l'économie politique, « qu'aux besoins du moment ». Dans son dernier livre *Die Entwickelungsstufen der Geldwirthschaft* (*les Phases du développement économique*) (1876), on retrouve cette critique sous une forme plus générale quand il dit : « L'économique des peuples est comme leur langue, leur littérature, leurs arts et leurs lois, une branche de leur civilisation. Elle se meut dans certaines limites, mais dans ces limites c'est toujours un produit de la liberté et du travail de l'esprit humain. La science économique n'est pas abstraite; ses observations et ses lois ne sont pas immuables comme celles des sciences exactes. Elle a pour devoir au contraire de suivre pas à pas les transformations de chaque peuple et de tous les peuples pour déterminer, grâce à cette observation constante, la nature de l'anneau que la génération du moment doit ajouter à la chaîne forgée par les générations qui l'auront précédée... Les bases de la science économique existent aussi bien dans l'histoire économique que dans la statistique, que dans l'histoire politique et générale des peuples. »

Conrad, dans le trentième volume des *Jahrbücher für National Œkonomie*, a donné la liste complète des œuvres de Hildebrand. En dehors de celles qui ont été citées plus haut, il convient de signaler : *Die gegenwärtige Aufgabe der Wissenschaft der National Œkonomie* (1863), et *Natural Geld und Kreditwirthschaft* (1864).

Léon Caubert.

HOFFMANN (J.-G.), l'un des économistes et des hommes d'État prussiens les plus distingués, le fondateur de la statistique officielle en Prusse, est né à Breslau le 19 juillet 1765 et mort le 12 novembre 1847. Il eut une enfance maladive et une jeunesse pleine de privations; fit ses études au gymnase (collège) de Berlin et aux universités de Halle et de Leipzig. Il s'adonna en même temps aux mathématiques et à l'économie politique. En 1787, il alla à Kœnigsberg, où enseignait Kraus, le vulgarisateur d'Ad. Smith en Allemagne; il y gagna péniblement sa vie en donnant des leçons. En 1792, il devint administrateur d'une entreprise de meunerie, sur laquelle il publia un de ses premiers écrits. En 1798, il quitta cette place, et se prépara pour l'examen administratif, connu sous le nom de *grand examen*, qu'il subit honorablement en 1801. A partir de 1803, il fit partie de l'administration publique, dans laquelle sa carrière fut assez rapide, chaque pas étant marqué par quelque publication utile sur diverses questions économiques ou administratives.

A cette époque, la Prusse se préparait à une transformation profonde, motivée en partie par les désastres de 1806. La prépondérance que ce pays avait perdue par la diminution de son territoire, le gouvernement voulut la lui rendre par la réorganisation de son administration, par l'établissement d'un meilleur système d'impôts, mais surtout par la suppression d'une foule d'obstacles qui entravaient la production. Le roi de Prusse s'entoura à cet effet d'hommes d'État de premier ordre, des Stein, des Hardenberg, des Humboldt et autres, et ceux-ci surent se choisir des auxiliaires dignes d'eux. Hoffmann fut de ce nombre. Il était devenu le successeur du célèbre Kraus à Kœnigsberg; on l'appela à Berlin (1808) avec le titre de conseiller d'État au ministère de l'intérieur, auquel s'ajouta, en 1809, celui de professeur d'économie politique à l'université de Berlin, et en 1810 celui de directeur du bureau de la statistique générale. La création de ces trois institutions date de ces mêmes années.

Hoffmann prit largement part aux travaux de réorganisation, bien qu'il eût à diriger en outre, de 1815 à 1821, l'une des divisions du ministère des affaires étrangères. Il contribua surtout à faire entrer la Prusse dans une voie libérale relativement aux douanes et à l'industrie en général. Il était membre de la

commission qui provoqua la loi du 26 mai 1818, loi qui amena la création du Zollverein.

En 1832, Hoffman fut élu membre de l'Académie des sciences de Berlin, en décembre 1835, membre correspondant de l'Institut de France (Ac. des sc. morales).

Il a laissé des ouvrages justement estimés, dont voici les principaux :

Das Interesse des Menschen und des Burgers bei der bestehenden Zunftverfassung (*L'interêt de l'homme et du citoyen, et le systeme des corporations*). Berlin, 1805. Ouvrage écrit en faveur de la liberté de l'industrie. Le système des maitrises et jurandes était alors en vigueur dans toute sa force en Allemagne. — *Drei Aufsætze uber das Munzwesen* (*Trois Mémoires sur les monnaies*). Berlin, 1832. — *Ueber die wahre Natur und Bestimmung der Renten aus Boden und Capital Eigenthum* (*De la nature et du but des rentes produites par la propriété foncière et par le capital*. Berlin, 1837, in-8. — *Die Lehre vom Gelde* (*La science de la monnaie*). Berlin, 1838, 1 vol. in-8. Cet ouvrage a été complété par le suivant : *Die Zeichen der Zeit im deutschen Munzwesen* (*L'influence de l'époque sur le système monetaire allemand*). Berlin, 1840, in-8. — *Die Lehre von den Steuern mit besonderer Bezeihung auf den preussischen Staat* (*La science des impôts particulièrement par rapport à la Prusse*). Berlin, 1840, in-8. *Das Verhæltniss der Staatsgewalt zu den Vorstellungen ihrer Untergebenen*, etc. (*Le gouvernement et ses rapports avec les citoyens*). Berlin, 1842, in-8. — L'auteur trace, au point de vue économique, les limites du pouvoir gouvernemental auxquelles doivent s'arrêter les exigences des administrés. (V. HUMBLODT.) *Uebersicht der allgemeinen staatwirtschaftlichen Verhæltnisse welche die Verschiedenheit der Bildung und des Besitzthums unter den Staatsangehærigen erzeugt* (*Tableau des rapports économiques que la difference de la culture intellectuelle et des propriétés fait naître parmi les habitants d'un pays*). Berlin, 1843, in-8.

Hoffman est encore le premier qui ait fait paraître des documents statistiques officiels en Prusse, et ses *Tableaux de la population et de l'Industrie* (*Gewerbtabelle*) sont honorablement connus. Il a publié également un grand nombre de Mémoires dans la *Gazette officielle de Prusse* et dans diverses *Revues*.

HOMESTEAD (États-Unis).

SOMMAIRE

1. Les lois de homestead.

Le mot *homestead* signifie domicile, domaine familial. Il figure sous cette acception générale dans la législation des pays de langue anglaise. Il est employé également aux États-Unis dans une acception restreinte, et même elliptique : il veut dire alors exemption légale accordée au domicile. En vertu de cette exemption, un propriétaire peut, par une simple déclaration, soustraire la maison qu'il occupe et le terrain sur lequel elle est bâtie à toute vente forcée en exécution de jugements rendus contre lui.

Les lois américaines de homestead sont peu connues. Elles méritent pourtant d'attirer toute l'attention des économistes et des législateurs. Elles sont remarquables à trois points de vue : 1° elles assurent la permanence du foyer domestique et la conservation de l'épargne qui a permis de le constituer ; 2° elles édictent des règles successorales qui sauvegardent, à la mort d'un des époux, l'indépendance de la famille ; 3° elles n'ont pas surgi tout d'un coup dans l'ensemble des États-Unis ; elles se sont propagées d'un État à l'autre, successivement adoptées et améliorées d'après la méthode expérimentale.

Nous allons les examiner à ces trois points de vue.

2. En quoi consiste un homestead.

Les nations modernes ont peu à peu adouci les rigueurs exercées autrefois contre le débiteur insolvable ; c'est ainsi que ce dernier n'est plus contraint à payer de sa liberté lorsqu'il ne peut payer de son argent. Les créanciers doivent se contenter des biens du failli, mais la loi leur permet de s'emparer de tous. Une réserve existe en France quant à la couchette du débiteur et aux vêtements qu'il porte ; mais la demeure est vendue, avec les meubles qu'elle renferme, au profit des ayants droit. La famille est ainsi frappée tout entière dans son existence ; les divers membres en sont jetés sur le pavé ; jeunes et vieux se trouvent, par la déconfiture de leur chef, non seulement sans ressources, mais encore sans abri ; le foyer est quelque-

fois détruit à jamais. Les choses se passent autrement en Amérique, où le législateur a su allier, dans une juste mesure, dont l'équité n'est contestée par personne, les droits des créanciers avec les intérêts de la famille.

Le citoyen qui veut placer sa propriété sous le régime de homestead n'a qu'à faire une déclaration devant l'autorité compétente, par exemple le *recorder*[1] du comté. Cette déclaration est insérée dans le journal officiel des actes publics; elle est en outre habituellement reproduite dans des feuilles quotidiennes d'annonces que reçoivent les banquiers et les gens d'affaires.

L'exemption de homestead n'a aucun effet rétroactif; elle ne peut servir à frauder les créanciers, à les priver d'un gage qui leur aurait été expressément ou tacitement promis. C'est ainsi que le domicile peut être vendu, si des jugements antérieurs à l'enregistrement de la déclaration ont été rendus contre le propriétaire, ou si des hypothèques ont été prises sur ses biens; si le vendeur de l'immeuble, les entrepreneurs, artisans et ouvriers qui ont travaillé n'ont point été payés. L'exemption ne s'applique pas non plus aux taxes publiques, ni aux responsabilités encourues par les officiers publics, magistrats, fidéicommissaires, avoués, etc., à raison de deniers touchés par eux et dont ils seraient comptables.

L'expression homestead ne s'entend que de l'immeuble habité par la famille. Nul ne pourrait faire placer sous ce régime une propriété qui ne serait pas sa résidence ou sa maison de travail [illegible].

Enfin, le homestead ne constitue jamais un droit illimité. Un riche propriétaire ne pourrait, à la faveur du privilège qu'il confère, posséder de vastes domaines et y vivre dans l'opulence en narguant ses créanciers. Le législateur a voulu protéger le foyer domestique et non créer de scandaleux abus. Il a donc déterminé la valeur maxima de l'immeuble pour lequel l'exemption légale peut être invoquée.

La qualification du homestead est très variable. Tantôt elle s'applique à une certaine valeur maxima de la propriété urbaine ou rurale : ainsi cette propriété est exempte jusqu'à concurrence de 1000 dollars pour l'Illinois et le Tennessee, de 5000 pour la Californie et le Nevada. Tantôt elle représente une étendue déterminée pour la propriété urbaine : dans l'Alabama, l'exemption porte sur une résidence valant 2000 dollars dans une cité, ville ou village, et, en dehors, sur un domaine avec ses dépendances de 80 acres de superficie. Tantôt enfin, par une extension du principe même du homestead, l'exemption porte à la fois sur la propriété mobilière et sur la propriété immobilière : ainsi, dans la Géorgie, la première est protégée jusqu'à 1000 dollars, la seconde jusqu'à 2000; en Virginie, l'exemption s'applique à une valeur de 2000 dollars de propriété mobilière ou immobilière, au choix du débiteur.

Dans tous les États, le homestead une fois créé ne peut être aliéné ou hypothéqué par le mari, sans le consentement de la femme, et réciproquement, si le homestead a été créé par celle-ci.

3. Ce que devient le homestead après décès du titulaire

Les législateurs américains ont pensé qu'il ne suffisait pas de soustraire le *home* à toute éventualité pendant la vie du père de famille. Celui-ci peut être frappé de mort juste au moment où il vient d'affermir son domicile grâce au succès de ses entreprises, ou par suite d'un héritage, ou encore à l'aide d'épargnes péniblement accumulées. Si le homestead disparaissait alors, laissant sans abri une veuve et des enfants mineurs, la sollicitude de la loi demeurerait sans effet. C'est au moment où, le ménage étant privé de son chef, l'exemption légale deviendrait plus bienfaisante, que cette exemption s'évanouirait tout à coup. Le stimulant qui porte un citoyen au travail et à la prévoyance ne réside pas seulement dans l'ambition d'acquérir; il a aussi sa source dans le désir de conserver et de transmettre. Un créateur de homestead ne vise pas uniquement à posséder de son vivant un foyer insaisissable; la pensée de le léguer un jour aux siens dans les conditions où il en jouit lui-même est de nature à accroître l'effort qu'il fait pour le constituer.

C'est pourquoi les lois américaines contiennent toutes des clauses successorales en ce qui concerne le homestead. Ces clauses varient entre les différents États. D'une façon assez générale, elles peuvent être résumées comme il suit.

Le homestead ne peut être l'objet d'une disposition testamentaire de la part du mari qu'avec le consentement de la femme, exprimé d'une façon formelle et authentique. La transmission s'en fait le plus souvent *ab intestat*. Il passe à la veuve et aux enfants mineurs, non seulement comme propriété, mais avec les privilèges qui lui sont attachés; il demeure insaisissable pour toutes les dettes contractées par les héritiers du défunt.

1. Fonctionnaire chargé d'enregistrer les actes tels que ventes, hypothèques, jugements, mariages, naissances et décès.

Si la veuve vient à mourir, les enfants en jouissent jusqu'à leur majorité, aussi longtemps que leur tuteur l'occupe avec l'autorisation des tribunaux.

Les revenus ou profits dont le homestead peut être productif sont partagés habituellement entre la veuve et les enfants dans des proportions déterminées. Ainsi, dans l'Arkansas, ce partage a lieu par moitié ; dès que l'un des enfants a atteint l'âge de vingt et un ans, sa part profite aux puînés ; lorsque tous sont devenus majeurs, la veuve a la jouissance intégrale.

4. Comment les lois de homestead varient d'un État à l'autre.

Le homestead peut être cité comme un des meilleurs exemples d'expérimentation politique[1]. Les imitations se sont faites d'État à État ; elles se sont tellement propagées que l'exemption légale du domicile peut être considérée comme une des bases de la constitution américaine. Trente-trois États au moins en ont fait a l'envi l'expérience ; nous en connaissons dix-huit qui l'ont inscrit dans leur constitution politique[2].

Ces lois locales diffèrent entre elles par bien des détails. On voit varier, de l'une à l'autre, la valeur du homestead, la nature de ses éléments, les règles relatives à l'aliénation et à la transmission, les provisions qui concernent la femme. Les législations séparées ont permis de mettre plusieurs systèmes à l'épreuve, de les améliorer par l'observation des résultats produits, de se rapprocher ainsi, malgré les dissemblances que présentent les diverses régions du territoire, d'un type idéal aussi bon que possible. Grâce à leur organisation politique, les États-Unis sont arrivés en cette matière à l'unité sans uniformité, sans une uniformité qui n'était ni nécessaire ni désirable. A un moment donné des formules, non pas identiques, mais fort analogues seront adoptées partout. L'Union américaine se trouvera ainsi dotée d'une loi bien meilleure que si des essais concurrents n'avaient pas été tentés dans les divers États, et elle atteindra ce résultat plus vite que si elle avait été placée sous le coup d'une législation d'ensemble.

Nous avons relevé dans le tableau suivant, complètement inédit, les diverses délimitations du homestead d'un chef de famille aux États-Unis.

ÉTATS.	PROPRIÉTÉ Rurale.	Urbaine.	Immobilière.	Mobilière.	OBSERVATIONS.
	Acres.		Dollars.	Dollars.	
Alabama	80	2.000 d.			(1) Cette colonne s'applique aux cas pour lesquels aucune distinction n'est faite entre la propriété urbaine et la propriété rurale.
Arkansas	160	1 acre.	2.500 (2)	500	
Californie	»		5.000		
Floride	160	1/2 acre.			
Georgia			2.000	1.000	(2) Valeur maxima pour les 160 acres ruraux ou l'acre urbain.
Illinois	»		1.000		
Indiana	»		300 (3)		(3) Valeur immobilière ou mobilière, au choix du débiteur.
Iowa	40	1/2 acre.	500 (4)	»	
Kansas	160	1 acre.	»		(4) Valeur maxima de la propriété, augmentée de la maison de travail.
Kentucky	»	»	1.000		
Louisiane	160		2.000 (3)		
Maine			500		
Maryland			100 (3)		
Massachussets		»	800		
Michigan	40	1.500 d.			
Minnesota	80	»			(5) A *city lot*.
Mississipi	240	»	4.000 (3)		(6) D'une valeur maxima de 1500 d.
Missouri	160 (5)	3.000 d. (7) 1.500 d. (8)			(7) Dans les villes de 40 000 habitants et au-dessus.
Nebraska	160	[illegible] acres.	»		
Nevada	»		5.000		(8) Dans les villes de moins de 40 000 habitants.
New Hampshire	»		500	»	
New-Jersey			1.000		
New York			1.000	»	
North Carolina		»	1.000	500	
Ohio	»		500		
Pennsylvania	»		300		
South Carolina	»	»	1.000		
Tennessee	»		1.000	»	
Texas	200	5.000 d.		»	
Vermont			500	»	
Virginia			2.000 (3)		
West-Virginia		»	1.000	200	
Wisconsin	40	1/2 acre	»	»	

1 Voir Léon Donnat, *Politique expérimentale*, Reinwald, éditeur.

2 Alabama, Arkansas, California, Colorado, Florida, Georgia, Illinois, Indiana, Kansas, Michigan, Nevada, North Carolina, South Carolina, Tennessee, Texas, Virginia, West-Virginia, Wisconsin.

5. Analyse de la loi californienne de homestead.

Pour donner plus de clarté aux explications qui précèdent, nous croyons qu'il n'est pas inutile d'analyser une loi de homestead. Nous prendrons pour exemple celle de la Californie[1].

La constitution de cet État, dans son article 17, s'exprime en ces termes : « La législature protégera par la loi contre toute vente « forcée une certaine portion du domicile « et de la propriété des chefs de famille. »

En vertu de cette disposition constitutionnelle, la loi reconnaît à tout citoyen le droit de faire une déclaration de homestead devant le *recorder* du comté. L'exemption ainsi constituée souffre certaines exceptions : ainsi, le domicile peut être vendu si des jugements ont été rendus contre le propriétaire, ou si des hypothèques existent sur la propriété avant l'enregistrement de la déclaration : si des hypothèques ont été prises ultérieurement avec le consentement commun du mari et de la femme; si les vendeurs, artisans ou ouvriers, n'ont pas été payés.

La loi restreint à 5000 dollars pour un chef de famille, à 1000 dollars pour tout autre citoyen, la valeur de l'immeuble exempt de la vente forcée.

Tout créancier ayant un jugement rendu en sa faveur a le droit de se pourvoir devant la cour du comté dans lequel est situé le homestead, s'il pense que la propriété a une valeur supérieure à 5000 ou à 1000 dollars suivant les cas. Le juge du comté nomme alors des experts, qui font sous serment une évaluation et adressent leur rapport au magistrat. Ressort-il de ce rapport que l'immeuble excède la valeur légale, deux cas peuvent se présenter : ou bien l'immeuble peut être divisé sans inconvénient, alors le juge ordonne que le défenseur restera en possession de la portion du terrain, comprenant le domicile, dont la valeur n'excède pas celle de l'exemption légale, et que le surplus sera vendu au profit du demandeur. Ou bien l'immeuble ne peut être divisé, et alors la licitation est ordonnée aussitôt. Sur le produit de la vente on paye au défendeur la valeur protégée par la loi; le reste est attribué au créancier. La somme ainsi payée au titulaire du homestead jouit pendant une période de six mois de la même protection que le homestead lui-même : elle échappe aux poursuites judiciaires et le mari ne peut en disposer contre le gré de la communauté. On a voulu laisser ainsi au chef de famille le temps d'acquérir un domicile nouveau.

1. Voir Léon Donnat, [illegible] grave, éditeur.

La loi est très large dans le sens qu'elle attribue, en ce qui concerne la délimitation du homestead, à l'expression *chef de famille*. Elle n'applique pas seulement ce terme à l'époux ; elle l'applique également à toute personne qui garde à son foyer, à sa charge et sous sa protection : son enfant mineur ou l'enfant mineur de son conjoint défunt; un frère ou une sœur mineurs; l'enfant mineur d'un frère ou d'une sœur décédés; un père, un grand-père, une mère ou une grand'-mère, les parents ou grands-parents du mari ou de la femme décédés; enfin une sœur célibataire ou les enfants sus-mentionnés ayant atteint l'âge de la majorité, s'ils sont incapables de se suffire par eux-mêmes.

Le mari peut déclarer homestead un des biens de la propriété commune ou de sa propriété personnelle, ou encore de la propriété personnelle de sa femme, mais dans ce dernier cas, avec le consentement de celle-ci. Le renoncement au privilège que le homestead confère ne peut avoir lieu que par la volonté simultanée des deux époux; il peut toutefois être autorisé par la cour de *probate* du comté où est situé le domicile, sur la demande d'un seul des conjoints, quand l'autre est atteint d'une folie incurable et dûment démontrée.

Telle est, dans ses dispositions générales, la protection dont la loi californienne couvre le domicile. Cette protection produit les plus favorables résultats. Le nombre des chefs de famille propriétaires est très grand en Californie. Les ouvriers qui, même dans une grande ville comme San-Francisco, réussissent par le travail et l'épargne à acquérir le foyer domestique, savent qu'aucune éventualité fâcheuse ne le leur enlèvera contre leur gré. L'attrait naturel qui partout pousse les citoyens laborieux et honnêtes à posséder la maison qu'ils habitent, s'augmente ici de la sécurité dont cette possession jouit.

6. Conclusion.

Il y a treize ans environ que nous parlons des lois de homestead en France et que nous ne négligeons aucune occasion de les faire connaître. Le principe de cette institution semble ne pas avoir été compris ou avoir été accueilli avec peu de faveur. Et pourtant on s'occupe activement, à Paris et dans plusieurs villes de province, de faciliter à l'ouvrier l'acquisition de sa demeure. Si d'honorables efforts ont été déjà couronnés de succès, il faut néanmoins reconnaître que le nombre des ouvriers propriétaires de leur habitation est beaucoup plus faible chez nous qu'aux États-Unis. D'aucuns voudraient faire intervenir l'État ou la commune dans

la construction de logements ouvriers au moyen des deniers des contribuables. C'est un procédé vers lequel a paru pencher à plusieurs reprises le conseil municipal de Paris.

Le but est atteint d'une façon bien simple en Amérique. D'une part, les *Building Societies*, déjà fort nombreuses, s'y propagent de plus en plus : dans la seule ville de Philadelphie, en 1886, on en comptait 600 avec 75,000 membres et 400 millions de francs de capital (V. Logements ouvriers). D'autre part, le homestead excite les citoyens à l'épargne en même temps qu'il assure la conservation du foyer.

Les Français ont à un haut degré le sentiment de la permanence, en matière de propriété tout au moins. Nos législateurs trouveraient donc dans l'adaptation à notre pays des lois de homestead un des éléments de la solution cherchée en faveur des classes laborieuses. Ils ne courraient pas grand risque à essayer cette solution, comme aux États-Unis, d'après le principe de la méthode expérimentale.

Léon Donnat.

HOPITAUX. — HOSPICES.

SOMMAIRE

1. Terminologie et définitions.

Ces établissements constituent une des deux branches des services habituels d'assistance publique ; beaucoup plus ancienne que le service des secours à domicile, représenté par les bureaux de bienfaisance, cette institution a même été longtemps considérée comme la seule effective.

Dans le langage vulgaire, les deux mots que nous plaçons en tête de cet article sont parfois appliqués indifféremment, et chacun reçoit une signification générale. Le mot *hospice* notamment désigne à la fois les établissements affectés au traitement des malades ainsi que ceux destinés à offrir un asile aux vieillards, infirmes, enfants abandonnés. La terminologie administrative est plus étroite et plus précise. Les hôpitaux sont les établissements dans lesquels sont reçus et traités les indigents malades. Les hospices sont ceux dans lesquels sont admis et entretenus les vieillards, les infirmes, les incurables, les enfants abandonnés et les enfants trouvés. Lorsque le même établissement contient à la fois des malades et vieillards valides ou incurables, il constitue un hôpital-hospice.

Quoi qu'il en soit, ces asiles ont entre eux des affinités tellement nombreuses, que, réserve faite de certains détails, et notamment des conditions d'admission, on peut, même au point de vue administratif, les confondre. A plus forte raison, au point de vue économique, est-il permis de les étudier sous la même rubrique ; ils appellent, en effet, ici le même ordre de considérations.

Le plus ordinairement, les hôpitaux et les hospices sont des établissements d'assistance, c'est-à-dire des établissements qui administrent le secours d'une manière gratuite, et ne s'ouvrent, dès lors, qu'aux indigents ; mais ce fait subit des exceptions ; et nous aurons à nous demander dans quelle mesure la science économique autorise l'admission dans ces établissements de malades payants, et, à plus forte raison, l'entretien de maisons hospitalières, spécialement affectées à cette catégorie de malades et de vieillards. Toutefois nous aurons plus particulièrement à insister sur le premier caractère des établissements hospitaliers (car c'est par lui surtout que ceux-ci intéressent l'économie politique), sans entrer cependant dans celles des considérations, qui visent plus encore la théorie des secours publics et celle de l'assistance (V. Assistance), ni sans toucher aux règles d'administration, ainsi qu'à la technique d'architecture, qui, les unes et les autres, sortent complètement de notre domaine. Nous laisserons également de côté tout ce qui concerne les hospices d'enfants assistés (V. Enfance).

En France, les établissements hospitaliers, qu'ils s'appellent hospices ou hôpitaux, constituent un des organes de l'assistance publique ; c'est qu'en effet ils sont toujours, sauf des cas extrêmement rares, créés au moyen de fondations, nous voulons dire au moyen de legs faits à des communes. L'établissement, une fois fondé, devient un établissement communal, et, dès lors, soumis au contrôle de l'administration. Dans certains pays voisins, et notamment en Angleterre, les hôpitaux sont le plus souvent entretenus au moyen de cotisations périodiques ou de contributions volontaires ; dans ce cas, ils restent des institutions privées d'assistance, échappant presque à la surveillance de l'autorité. Il en serait de même en France, si un usage semblable venait à prévaloir ; et il en est même ainsi pour les quelques établissements charitables entretenus par des souscriptions qui se renouvellent chaque année.

Quelques critiques que nous adressions

à toute législation ou à toute pratique administrative, dont la tendance serait de paralyser les élans de la charité privée, et d'en arrêter les manifestations (V. Assistance), nous ne pensons pas toutefois qu'il soit possible d'accorder une indépendance absolue aux établissements charitables dont l'existence est due à des fondations (V. Fondations); ce que nous devons souhaiter seulement, c'est que, la fondation une fois admise, l'on s'écarte le moins possible, dans l'administration, des intentions de ceux qui l'ont faite.

2. Utilité des hôpitaux et des hospices

La maladie, les infirmités physiques, et une infirmité beaucoup plus grave, celle de l'esprit, en même temps qu'elles éveillent notre pitié et notre commisération, commandent à la société de leur porter remède.

La maladie a ce caractère particulier qu'elle impose une assistance spéciale : les soins médicaux et pharmaceutiques. Sans doute, la maladie, amenant avec elle le dénûment dans la famille, entraîne la nécessité de secours pécuniaires; mais l'assistance médicale est la plus impérieuse. Celle-ci doit s'exercer, autant que possible, à domicile, l'hospitalisation ne devant être que l'exception, réservée seulement aux malades sans famille, aux voyageurs, comme à ceux qui ne trouveraient pas dans leur ménage les soins et l'hygiène nécessaires. C'est ce qu'écrivait, dès l'an X, Chaptal, dans une circulaire aux préfets : « Les hôpitaux ne doivent être ouverts qu'à ceux des malades qui n'ont pas de famille. Dans une famille dont le chef est malade, la femme et les enfants s'estiment heureux d'être allégés d'une partie de la dépense. »

Trente ans plus tard, en 1840, M. de Rémusat, alors ministre de l'intérieur, dans une autre circulaire aux préfets, recommandait également le traitement à domicile : « L'expérience, disait-il, tend chaque jour à démontrer que le système des hospices relâche, s'il ne les détruit, les liens de la famille; il déshabitue les enfants de soigner leurs parents vieux et infirmes; ces derniers eux-mêmes, dans la pensée d'enlever une charge à leurs enfants, finissent par considérer l'hospice comme un asile où il est naturel d'aller terminer ses jours. »

D'ailleurs, pour le vieillard valide, moins encore que pour le malade, l'hospitalisation est une nécessité. Elle peut même constituer une charge très forte parce qu'elle est indéterminée; car l'hospice n'est pas, comme l'hôpital, un asile passager, offert à des maux temporaires; c'est un lieu de retraite, qui ouvre ses portes à des individus qu'il reçoit pour la vie entière. Aussi est-il nécessaire que le champ de ce mode d'assistance soit limité autant que possible : « Ce n'est qu'avec la plus grande réserve, écrivait le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 31 janvier 1840, que les administrations charitables doivent admettre les vieillards valides, et je n'hésite pas à dire que la trop grande facilité dans les admissions de ce genre est une des causes les plus ordinaires des embarras qu'éprouvent ces établissements. »

Nous pensons même que, pour ces diverses raisons, la société peut davantage se désintéresser de l'hospitalisation des vieillards, et en laisser le soin à la charité privée, soit que celle-ci se manifeste sous la forme de fondations, soit qu'elle se traduise par des souscriptions volontaires périodiques.

Aussi, depuis cette époque, le traitement à domicile n'a-t-il cessé de se développer; on a considéré que le grand progrès de l'assistance doit être surtout cherché de ce côté. En vue de la bonne organisation de ce mode de secours, le marquis de Pastoret, dès 1816, dans un rapport au conseil général des hospices de Paris, proposait la réunion des hôpitaux et des bureaux de bienfaisance dans une seule et même direction. A Paris, la conjonction des deux services existe depuis assez lonstemps déjà, et elle donne de bons résultats. En province, celles des villes qui sont dotées à la fois de bureaux de bienfaisance et d'hôpitaux peuvent voir appliquer assez largement le traitement à domicile des malades indigents. L'article 7 de la loi du 21 mai 1873 dispose, en effet, que : « Les commissions administratives des hospices et des hôpitaux pourront, de concert avec les bureaux de bienfaisance, assister à domicile les malades indigents. A cet effet, elles sont autorisées à disposer des revenus hospitaliers, jusqu'à concurrence du quart, pour les affecter au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels en faveur des vieillards ou infirmes placés dans leurs familles. La portion des revenus ainsi employés pourra être portée au tiers avec l'assentiment du conseil général. »

Mais, quelque supériorité que nous attribuions au secours à domicile sur le secours hospitalier, nous ne pouvons méconnaître que les hôpitaux et, dans une mesure moindre, les hospices constituent un des organes indispensables de tout système d'assistance officielle. Ils offrent, à coup sûr, tous les inconvénients de la charité publique; ils engendrent l'imprévoyance, et détruisent le ressort de la responsabilité individuelle; mais il n'y a là rien de spécial aux établissements hospitaliers; c'est un caractère qui

est celui de toutes les institutions permanentes d'assistance.

L'utilité, que présentent les établissements hospitaliers en vue de l'assistance des indigents malades ou âgés, est-elle d'une nature telle qu'il convienne à la société d'en créer à l'usage des personnes, non indigentes, qui viendraient à être frappées de maladie, ou atteintes par la vieillesse? Il ne manque pas, surtout dans les grandes villes, d'individus sans famille; le célibat s'y prolonge ou y est plus fréquent. Vienne la maladie; les soins domestiques font défaut; les soins mercenaires à domicile sont difficiles, et le prix en dépasse, d'ailleurs, des ressources modiques. Il faut alors chercher un refuge où se faire soigner, un asile où passer ses derniers jours. Ce refuge ou cet asile, quelque nom qu'on lui donne, qu'on le désigne sous le nom de maison de santé, d'hospice, d'hôpital, peut-il constituer une entreprise publique, municipale ou d'Etat? Nous ne le pensons pas. Sans doute, la pratique contraire a prévalu, du moins dans certaines villes, et, à Paris notamment, s'ouvre, pour les malades payants, la maison municipale de santé, plus connue sous le nom d'hospice *Dubois*, du nom du célèbre professeur, qui en fut longtemps le chirurgien; de même s'ouvrent aussi pour les vieillards l'institution Sainte-Périne, les Petits-Ménages, et d'autres asiles, dont le nom importe peu, d'ailleurs. En revanche, les entreprises privées existent à peine; on peut en citer une, l'établissement des frères de Saint-Jean-de-Dieu, qui est bien connu; mais nous ne pensons pas qu'il y en ait beaucoup d'autres. Pour les aliénés toutefois, il y a d'assez nombreux établissements privés; c'est que, en effet, il s'agit là d'une affection d'une nature telle qu'il y a danger à conserver le malade à son domicile, et que la garde en est souvent impossible. Cette circonstance fournit aux maisons de santé, destinées à recevoir les aliénés, une clientèle assurée. Comme les malades ordinaires et les vieillards des classes aisées n'ont que peu la coutume de se faire soigner hors de leur domicile, et que, d'autre part, les entreprises particulières, qui viendraient à se fonder en vue de cette clientèle restreinte, auraient à compter avec la concurrence des hôpitaux et des hospices publics, il en résulte que ces entreprises ne peuvent se constituer que difficilement. Or, nous ne croyons pas qu'il appartienne aux pouvoirs publics de fonder ni de laisser fonder des établissements publics d'hospitalisation à l'usage des classes non indigentes. Nous ne sommes plus ici dans le domaine de l'assistance, mais dans celui de l'industrie, et, quoiqu'il s'agisse ici de malades ou de vieillards, nous ne sommes pas en présence d'individus dont l'indigence impose à la société un devoir quelconque. Alors même que la gestion de ces établissements hospitaliers produirait des profits certains, qui pourraient être employés par l'État ou la commune à soulager de véritables indigents, nous persisterions dans notre sentiment; mais, d'ailleurs, il n'en est pas ainsi. et ce genre d'établissements, comme, au reste, toutes les entreprises dirigées par l'Etat ou les villes, ne laisse pas, en général, de bénéfices.

Au surplus, nous ne faisons aucune difficulté de reconnaître que cette règle comporte des tempéraments, et nous admettons fort bien qu'un établissement hospitalier, fondé en vue de recevoir les indigents, reçoive exceptionnellement, et en vue d'occuper ses lits vacants, des individus, qui s'engagent à rembourser le prix de journée, ou dont la famille paie la pension. Recevant à prix d'argent les malades et les vieillards des communes rurales, ils peuvent recevoir de la même manière et aux mêmes conditions ceux qui supportent personnellement leurs frais de séjour. Que l'on ne dise pas que cette concession détruise la règle posée plus haut. Il s'agit ici d'individus, voisins de l'indigence, et qui sont confondus, dans l'hôpital et l'hospice, avec les véritables indigents, dont ils partagent la condition et les soins. Encore n'acceptons-nous ce tempérament que si l'établissement hospitalier contient des lits vacants, ou s'il s'agit d'un individu, frappé, dans une ville de passage, d'un mal subit, qui commande un secours immédiat, ou encore d'un vieillard sans famille, et dont les ressources seraient trop modiques pour lui permettre d'obtenir chez lui les soins salariés.

3. Origine et importance numérique actuelle des établissements hospitaliers.

L'assistance aux malades est celle dont les manifestations sont les plus anciennes et les plus universelles. A l'époque où l'assistance publique était l'apanage du clergé et de la noblesse, et pendant longtemps il en fut ainsi, prêtres et seigneurs contribuèrent à la *fondation* (voy. ce mot) de nombreux établissements hospitaliers dans les campagnes, créations qui s'expliquaient : les seigneurs ne pouvaient, en effet, laisser sans secours les serfs malades ou infirmes, qui avaient travaillé pour eux, et, d'autre part, le clergé, en stimulant la foi religieuse, si féconde en œuvres de charité, développa ce mouvement; souvent même il fonda de ses propres ressources des hospices ou hôpitaux.

Le nombre des établissements à l'usage des malades ou des vieillards était considérable au XIIIe siècle; on comptait, par exemple, sur le territoire formant aujourd'hui un seul département, au moins soixante-deux hôpitaux et maladreries; vingt et un d'entre eux se trouvaient dans de petites communes rurales; de ces vingt et un hôpitaux, un seul subsistait au XVIIIe siècle; actuellement le département ne possède que neuf hospices ou hôpitaux, tous situés dans les villes. Il faut remarquer que ces hospices et maladreries, dont étaient dotés, au moyen âge, de pauvres villages, recevaient non seulement les malades, mais encore les voyageurs envers lesquels on exerçait tous les devoirs de l'hospitalité. Il est vrai de dire également que les établissements hospitaliers de village n'étaient que très humblement dotés : ils contenaient quelques lits seulement.

La plupart de ces hôpitaux ou hospices, fondés au moyen âge dans les communes rurales sous le nom de *maladreries*, n'existaient plus au XVIIIe siècle; leurs biens avaient été réunis aux établissements hospitaliers des villes voisines, dans lesquels les communes avaient acquis le droit, trop souvent contesté par la suite, d'envoyer un certain nombre de malades; quelquefois leurs biens avaient été confondus avec ceux des fabriques. Les malades des villages n'étaient donc plus soulagés comme par le passé.

La Révolution française, après avoir rêvé tout un plan d'organisation charitable (V. ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA RÉVOLUTION), comprit que la réalisation de ses utopies pourrait amener une perturbation des secours publics; elle commença par arrêter la vente des biens hospitaliers, incorporés au domaine. Le Directoire restitua franchement aux hospices la jouissance de leurs biens et celle de leurs rentes. On revenait au passé; mais la création avait un caractère laïque et communal, et elle excluait l'action du clergé, dont l'influence avait été si importante autrefois dans les œuvres d'assistance.

Notre siècle a-t-il progressé au point de vue de l'assistance hospitalière des malades et des vieillards? Le nombre des établissements, existant avant 1790, était de 1224; or, au 1er janvier 1875, il y en avait 1528; de 1875 à 1886, le nombre s'en est encore augmenté : à cette dernière date, il y avait 1657 établissements hospitaliers, comprenant 174041 lits, et répartis ainsi : 402 hôpitaux, 816 hôpitaux-hospices, et 439 hospices. Quant aux établissements destinés aux aliénés, et qui sont qualifiés plus spécialement du nom d'asiles, ils avaient, en 1886, au point de vue numérique, l'importance suivante : 1° l'asile national de Charenton; 2° 48 asiles départementaux; 3° 14 quartiers d'hospices; 4° 17 asiles privés faisant fonction d'asiles publics; 5° 25 asiles privés proprement dits.

Les hospices communaux créés dans le cours de ce siècle, sont, pour la plupart, dus à la libéralité des particuliers, qui ont fait aux communes des legs ou donations en vue d'une fondation; les autres (mais c'est le petit nombre) sont le résultat d'une création uniquement municipale, opérée avec des ressources exclusivement communales; quelques-uns enfin ne sont autres que des bureaux de bienfaisance transformés. La manière dont se fondent les établissements hospitaliers explique suffisamment pourquoi les communes rurales ne voient que très rarement des créations charitables à l'usage de leurs habitants; ce n'est pas, en effet, avec les ressources, généralement très restreintes, dont elles disposent qu'elles peuvent établir un hospice ou un hôpital; d'autre part, ce n'est pas dans une localité de quelques centaines d'âmes que le besoin d'un établissement hospitalier se fait sentir à ce point que les personnes charitables songent à donner à leurs libéralités cette affectation particulière, et, d'ailleurs, ce n'est pas, en général, dans les petits villages que se trouvent ni les plus grosses fortunes, ni les sentiments de bienfaisance les plus intenses. Les familles les plus riches habitent les villes; c'est aussi dans les villes que les élans de la charité sont le plus vifs.

Les établissements hospitaliers, hôpitaux ou hospices, constituent généralement des établissements municipaux, qui, tout en ayant une autonomie relative, ont cependant des rapports étroits avec les administrations municipales. Très exceptionnellement, ils ont le caractère d'établissements départementaux; il n'en est guère ainsi que des dépôts de mendicité, qui constituent, malgré leur qualification, de véritables institutions d'assistance, ouvertes aux vieillards et aux incurables (V. DÉPOTS DE MENDICITÉ); ou encore des asiles publics d'aliénés, l'assistance des aliénés étant un service départemental.

Enfin, il y a dix grands établissements de bienfaisance, qui ont le caractère d'établissements nationaux, et sont sous la direction de l'État; quelques-uns de ces établissements ont une origine très ancienne : l'hospice national des Quinze-Vingts, par exemple, date de 1260, si ce n'est d'une époque plus reculée encore, et l'hospice national du Mont-Genèvre remonte à 1313. La distinction que nous venons de faire a un intérêt pratique :

en effet, tandis que les établissements communaux ne sont accessibles qu'aux malades et vieillards, ayant leur domicile de secours dans la commune où ils sont situés, sauf ce que nous dirons ultérieurement, les établissements départementaux, au contraire, sont ouverts aux indigents du département entier, et enfin les établissements nationaux peuvent étendre leur action sur les infortunes de tout le territoire.

4. Admission dans les hôpitaux et hospices.

Les conditions d'admission sont différentes, selon qu'il s'agit d'hôpitaux ou d'hospices.

Les établissements hospitaliers, affectés aux malades, sont appelés à recevoir tous les malades résidant dans la commume, « la maladie, selon l'ingénieuse expression de M. de Melun, leur conférant le domicile de secours ».

Dans notre législation, le domicile de secours est régi par la loi du 24 vendémiaire an II (titre V), qui est encore appliquée aujourd'hui par notre jurisprudence, faute de textes plus modernes. Elle avait été édictée à une époque où notre pays était placé sous le régime de l'assistance obligatoire par l'État, et son application est, par conséquent, restreinte aujourd'hui aux deux cas où l'assistance est demeurée obligatoire, c'est-à-dire à l'assistance des enfants abandonnés et des aliénés. Ce n'est que dans ces deux seules hypothèses que la question de domicile de secours pourra être posée, et qu'il pourra y avoir des recours à exercer. Mais quand il s'agit de l'admission au traitement hospitalier, l'indigent, qui n'a pas de droit, mais un simple titre à cette assistance, n'est soumis à aucune condition de domicile. L'article 3 de la loi du 6 août 1851 pose, en effet, le principe que « si un individu, privé de ressources, tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission à l'hospice existant dans la commune ». Sans doute, cette disposition peut imposer des charges assez lourdes aux hôpitaux, qui doivent s'ouvrir aux indigents de passage, tombés malades durant leur séjour, sans possibilité d'un recours contre la commune, où ils sont domiciliés, ou dont ils sont originaires; mais elle se justifie aisément par des considérations humanitaires et rationnelles.

Au contraire, pour l'admission à l'hospice d'un vieillard ou d'un incurable, le législateur de 1851 s'est laissé guider par une pensée restrictive. Dominé autant par des sentiments de parcimonie que par le principe de solidarité morale de la famille, qui impose aux membres valides la charge des vieillards et des infirmes, il n'a pas voulu se montrer libéral, comme il l'avait été pour l'admission dans les hôpitaux. Il n'a pas même voulu édicter une règle applicable à tous les hospices. Il a préféré laisser à chaque commission le soin de déterminer, par un règlement spécial, les conditions d'âge et de domicile exigées pour être admis « dans chaque hospice destiné aux vieillards et aux infirmes ».

Il est une autre différence, au point de vue de l'admission, entre l'hôpital et l'hospice. S'agit-il de malades, ils peuvent bénéficier de l'assistance hospitalière, même s'ils appartiennent à des communes rurales. On comprend, en effet, qu'il est de toute justice que les bienfaits de cette assistance ne soient pas exclusivement réservés aux habitants des villes; celles-ci étant appelées, par les circonstances et pour les raisons que nous avons décrites plus haut, à être choisies préférablement pour la fondation des hôpitaux, il semble équitable que la population rurale puisse être admise à en profiter. Le législateur l'a compris, et, sans imposer aux établissements hospitaliers l'obligation de recevoir gratuitement les malades des communes voisines, ce qui eût été leur ruine, il a voulu donner satisfaction aux deux intérêts en présence, et il a tenté de les concilier. Voici comment s'exprimait le rapporteur de la loi de 1851 : « L'hôpital, désigné par le conseil général, juste appréciateur des circonstances locales, devra fournir un certain nombre de places, à un prix modéré, et apporter son contingent par la jouissance des bâtiments, mis à la disposition de ceux qui, jusque-là, en avaient été exclus. La commune, cette extension de la famille, qui, lorsque celle-ci fait défaut, doit la remplacer, pourvoira à l'entretien du malade, qu'elle n'enverra à l'hôpital que dans une absolue nécessité. Mais, par une disposition empruntée à la loi de 1838, touchant les aliénés indigents non dangereux, le conseil général qui aura déterminé la circonscription rurale, admissible dans chaque établissement, pourra venir en aide par le vote annuel d'un subside aux communes trop pauvres, et fixera d'avance, eu égard à leurs revenus, dans quelle proportion il contribuera à une bonne œuvre, qui aurait dépassé leurs ressources. »

Pour les vieillards, au contraire, le législateur de 1851 n'a pas consacré une disposition analogue à celle que nous avons signalée plus haut en faveur des malades; les communes rurales n'ont pas le droit de faire traiter leurs vieillards dans un des hospices du départe-

ment. Mais les incurables sont assimilés aux malades, et cela se conçoit : la morale publique commandait de ne pas laisser, au milieu des populations, de malheureux incurables, atteints d'infirmités repoussantes, ou qui exigent d'autrui des soins nombreux et pénibles. A-t-on eu raison de refuser aux vieillards indigents ce que l'on accordait aux incurables et aux malades? Nous le pensons. Nous estimons qu'il ne faut pas trop encourager l'habitant des campagnes à se séparer de ses vieux parents; la perspective d'un asile, qui le débarrasserait de ses devoirs envers son père, serait un malheureux encouragement à l'imprévoyance et à l'abandon. Il est certain, en outre, que les populations rurales ont pour l'hospice une répulsion marquée, justifiée d'ailleurs; car le séjour de l'hospice a la plus funeste influence sur des individus habitués au grand air et à la liberté des champs. Les secours à domicile peuvent, au reste, suffire dans presque tous les cas. Enfin, la loi a supposé, et avec raison, que les communes rurales hésiteraient le plus souvent à faire les sacrifices nécessaires pour l'hospitalisation permanente de leurs indigents âgés.

En fait cependant, il est rare, lorsque la commune consent à supporter les frais, que le préfet d'une part, et que les hospices, d'autre part, refusent l'admission d'un vieillard. D'ailleurs, les dépôts de mendicité, qui sont des établissements départementaux, peuvent, à défaut des hospices, recevoir les vieillards, et l'administration préfectorale prononce le plus souvent l'admission dans ces asiles des vieillards, dont les communes s'engagent à supporter la plus grosse part des dépenses (V. Dépots de mendicité).

5. Les réformes nécessaires.

L'organisation de notre service hospitalier présente des lacunes provenant de l'origine même de ces établissements et de leur autonomie. Mais cette origine même commande au législateur la plus grande réserve dans la recherche et l'application des améliorations. A moins de violer la volonté des fondateurs, et de méconnaître l'esprit de leur œuvre, il ne pourrait porter une main révolutionnaire sur le service hospitalier, son intervention se justifiât-elle par les considérations les plus légitimes, son désir fût-il d'en étendre les bienfaits. C'est ainsi que nous ne pourrions souscrire à une organisation centrale, voire même départementale des établissements hospitaliers. Cette centralisation a été faite à Paris (V. Assistance), mais elle ne saurait être appliquée à des hôpitaux ou hospices situés dans des villes différentes.

Est-ce à dire qu'il ne faille rien faire? Ce n'est pas là notre pensée. S'il ne peut être permis de détourner les secours, et d'y admettre certaines catégories de malades, au détriment de celles qu'appelait l'acte de fondation, il est du moins légitime d'organiser rationnellement ces secours; il est également juste d'étendre le bénéfice de l'hospitalisation, lorsque cette extension n'est de nature à nuire ni à la clientèle, prévue par les donateurs, ni aux intérêts matériels de l'établissement.

Sous le premier point de vue, une réforme s'impose. On sait qu'il y a deux organes bien distincts de l'assistance, le bureau de bienfaisance, dont le rôle est la distribution des secours à domicile, et l'hospice ou l'hôpital, chargé de recueillir l'indigent âgé ou malade, et de lui fournir un asile. On sait aussi qu'aux termes de la loi du 7 août 1851, et de celle du 21 mai 1873, les commissions administratives des hospices et des hôpitaux peuvent, de concert avec les bureaux de bienfaisance, assister à domicile les malades indigents, et disposer à cet effet des revenus hospitaliers jusqu'à concurrence du quart, et même du tiers. La dualité d'institutions charitables, rationnelle et légitime en elle-même, n'aurait que des avantages, si elle n'avait comme corollaire la dualité de l'administration et de la direction. Cette coexistence de deux commissions administratives augmente les frais généraux; elle a, de plus, l'inconvénient de ne pas assurer d'une manière suffisante la préférence à donner au traitement à domicile sur le traitement hospitalier, et enfin d'amener fréquemment, dans la distribution des secours, des doubles emplois, circonstance qui contribue à maintenir la mendicité. Il y aurait donc, soit à établir une direction unique, soit, au moins, une entente permanente entre les commissions administratives des bureaux de bienfaisance et celles des établissements hospitaliers.

Moins aisée à réaliser est la réforme qui consisterait à faciliter l'accès des hôpitaux des villes aux malades des communes rurales. Actuellement ceux-ci ne peuvent obtenir l'hospitalisation. Cette affirmation comporte toutefois quelque exagération, mais avec une très large part de raison. Il est, sans nul doute, des malades appartenant à des communes rurales, dotées d'hôpitaux (celles-ci sont en très petit nombre); il en est, dont les communes ont droit, en vertu d'actes de fondation, à l'hospitalisation gratuite de leurs malades dans des établisse-

ments cantonaux ou dans les établissements des villes; enfin nous savons que les communes rurales peuvent obtenir, moyennant l'engagement de supporter les frais de séjour, le placement de leurs malades dans les hôpitaux des villes voisines. Malheureusement la loi de 1851, qui a autorisé cette faculté, n'a pas reçu, dans la pratique, l'application que l'on en pouvait espérer. Les communes rurales, à raison de l'exiguïté de leurs ressources, se refusent fréquemment à s'imposer les dépenses d'assistance hospitalière de leurs malades. Les hospices, de leur côté, fixent parfois des prix de journée relativement trop élevés. En refusant l'admission des indigents atteints hors de leur zone, et en éloignant, par l'élévation des frais de séjour, la clientèle des communes pauvres, qui sont de beaucoup les plus nombreuses, les établissements hospitaliers arrivent à contenir une forte proportion de lits vacants (37 p. 100, au 31 décembre 1882, si l'on ne tient pas compte des hospices de la Seine et du Rhône, qui sont toujours pleins); et cette grosse proportion de lits inoccupés a, à son tour, pour résultat d'élever le prix de journée des lits occupés par suite de la répartition des frais généraux sur un plus petit nombre de journées, — résultat qui ne se produirait pas, si les places disponibles étaient, ainsi que cela a été proposé, affectées, moyennant une faible rémunération, aux malades des communes rurales. La grosse réforme devrait donc, à nos yeux, consister dans l'abaissement du prix de journée des hôpitaux, de manière à en étendre le bienfait aux indigents des communes rurales (V. Assistance).

Nous pensons que cette réforme suffirait, surtout s'il venait s'y joindre une organisation complète du service médical à domicile dans les campagnes (V. Médecine gratuite); car il faut convenir que l'hospitalisation est peut-être la forme d'assistance dont les populations rurales ressentent le moins la privation. En effet, l'hôpital, que redoute déjà le malade des villes, est davantage encore la terreur de celui des campagnes. Et puis quelles difficultés matérielles de transport pour conduire le malade à l'hôpital désigné par le département pour recevoir les indigents de la commune! Souvent quelques dizaines de kilomètres séparent celle-ci de la ville; il faut les faire franchir au malade, exposé, dans une mauvaise voiture, au froid, à la pluie ou à l'excès de chaleur. Ajoutez à cela que la maladie est le plus souvent à sa période aiguë, lorsqu'on songe à conduire le patient à l'hôpital. La répugnance du paysan est la même pour l'hospice que pour l'hôpital; le vieillard des campagnes ne se résout à accepter un lit dans un asile, que lorsqu'il est sans parents, et lorsque, par suite de l'absence de toutes ressources, il lui est absolument impossible de demeurer dans son village.

En résumé, développer le service de la médecine gratuite, ainsi que celui des secours pécuniaires à domicile, arriver à l'utilisation des lits vacants d'hôpitaux urbains, telle est la voie dans laquelle il faut entrer, si l'on veut obtenir une solution rationnelle au problème si souvent posé, et non encore résolu, de l'assistance dans les campagnes.

Emile Chevallier.

Bibliographie.

Assistance publique. *Rapport fait au conseil supérieur de l'A. P.*, 1888, 1889 et 1890. — De Crisenoy, *les Établissements hospitaliers dans les campagnes; les asiles d'incurables et les dépôts de mendicité* (*Revue générale d'administration*, années 1886 et suiv.). — Durieu et Roche, *Répertoire des établissements de bienfaisance*. — Cros-Mayrevieille, *Traité de l'administration hospitalière*, 1886. — De Gasparin, *Rapport au roi sur les hôpitaux, les hospices et les services de bienfaisance*. — De Lurieu, *Rapport officiel sur la situation administrative et financière des hôpitaux et hospices par les inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance*, [illegible]. — Hubert-Valleroux, *la Charité dans les campagnes de France*, 1890. — Emile Chevallier, *l'Assistance dans les campagnes*, 1889.

(V. aussi les ouvrages cités, V. Assistance.

HORTICULTURE (Économie rurale). — L'économie rurale place l'horticulture au sommet de l'échelle des *systèmes de culture* (voy. ce mot). C'est le type d'exploitation du sol qui, sur une surface donnée, accumule le plus de capitaux et de main-d'œuvre, et obtient le plus grand produit brut. La culture des jardins se subdivise aujourd'hui en deux branches absolument distinctes :

1° L'horticulture ornementale qui n'est que la forme du luxe appliqué aux plantes et dont le produit n'est qu'une jouissance, laquelle ne se mesure pas au coût de production, mais dépend seulement de l'appréciation individuelle (V. Luxe);

2° La culture maraîchère qui n'est que la forme la plus intensive de l'agriculture. C'est dans la région avoisinant les villes, les plus grandes surtout, qu'elle présente les sujets d'études les plus intéressants.

Autour de Paris, un maraîcher achète, par an, en moyenne 8000 à 12,000 francs de fumier par hectare, et il emploie pour ses arrosages 50,000 mètres cubes d'eau; il a une main-d'œuvre journalière de dix à douze personnes; il se sert d'environ mille panneaux et châssis; mais, en retour, il vend pour 30,000, 40,000, 50,000 francs de denrées par an. Or, il y a encore en France des ré-

gions entières où l'hectare ne se loue guère que 30 à 50 francs par an et où le cultivateur ne dispose pour l'exploitation de cette surface que d'un capital de 100 à 150 francs et souvent moins. Ce sont là les extrêmes de l'agriculture française.

La grande production maraîchère tend à se localiser par spécialité. Dans le rayon de Paris, les choux-fleurs se cultivent à Chambourcy, près Saint-Germain; Épône et Mézière produisent les poireaux; Montmorency, Ivry et Argenteuil fournissent surtout les asperges, etc.

A l'horticulture utilitaire se rattache également l'arboriculture ou culture des arbres à fruits de table.

Chaque cultivateur, petit ou grand, a en général quelques petites parcelles consacrées au jardinage, dans lesquelles il récolte les fruits et les légumes qu'il doit consommer. Cette pratique est même à encourager; car, bien que dans ce cas particulier l'horticulture n'ait plus le caractère industriel, elle est souvent l'un des agréments de la vie champêtre, en même temps qu'elle répond à une nécessité.

Mais la production des fruits pour le marché comme principal objet d'une exploitation horticole est coûteuse et délicate. Aujourd'hui cependant elle se répand de plus en plus, malgré les difficultés du sol, l'habileté professionnelle qu'elle exige, les incertitudes de rendement provoquées par les gelées, la coulure, etc. Et l'on ne se contente même plus des plantations en pleine terre et en espalier; on donne parfois à cette production le caractère d'une véritable industrie. L'Angleterre, la Belgique et le nord de la France, régions où la houille est à bas prix, ont créé d'immenses *grapperies* chauffées pour la production du raisin surtout, mais aussi d'autres fruits. Ce sont des sortes de serres qui couvrent parfois plusieurs hectares, où les fruits sont obtenus en toute saison.

La culture légumière se livre aussi depuis longtemps à la production forcée, mais elle ne nécessite pas ces grandes installations industrielles; elle est beaucoup plus simple. Ses rendements sont d'ailleurs plus réguliers et mieux assurés.

Contrairement à ce qui a lieu en culture arbustive, on peut dire que pour les légumes il n'y a pas de mauvais sol; à la condition de savoir choisir ses plantes, de les approprier au climat et à la terre, et encore d'employer les variétés les meilleures, en leur prodiguant l'eau et les engrais suivant leur exigence, la culture potagère industrielle peut être faite dans des conditions très diverses.

De difficultés opératoires, de soins spéciaux, il n'en existe pour ainsi dire pas. Les ouvriers de la ferme, intelligemment conduits, peuvent toujours être employés aux cultures potagères. L'avantage énorme que présente ce genre d'exploitation, c'est que chacune de ces cultures est de peu de durée: les légumes semés ou plantés sont récoltés quelques mois plus tard. Même si les gelées venaient à les endommager, une culture secondaire immédiatement confiée au sol viendrait compenser la perte subie qui ne représenterait guère que le prix de la semence. Deux ou trois cultures par an sur le même terrain sont possibles; les opérations se succèdent rapidement, apportant chacune des bénéfices souvent considérables.

La difficulté du transport, l'absence de débouchés, dont on a si souvent parlé, n'existent plus aujourd'hui. Quand le cultivateur se trouve près d'une ville, celle-ci absorbe tout ce qu'il peut produire; quand il s'en trouve éloigné, il donne le choix aux légumes dont le transport est facile. Nul n'ignore à ce sujet que les choux-fleurs consommés à Paris viennent en grande partie de Bretagne, et qu'au printemps, les artichauts, les pois, les haricots, les fraises proviennent du Midi et de l'Algérie. Enfin, l'exemple des maraîchers de Paris, qui expédient une partie de leurs légumes en Angleterre, en Allemagne et jusqu'en Russie, n'est-il point là comme réponse à toute objection qui peut être faite dans ce sens?

Si la culture maraîchère donne des produits élevés, elle exige aussi beaucoup de dépenses en main-d'œuvre et en engrais. Elle emploie même aujourd'hui les engrais chimiques, comme la culture ordinaire, notamment dans le Vaucluse.

De cet aperçu, il résulte bien que l'horticulture est une partie importante de l'agriculture et intéressante à suivre dans les pays à population dense et dans les régions de petite culture (V. Culture).

François Bernard.

HUET (Pierre-Daniel), évêque d'Avranches, né à Caen le 8 février 1630, mort à Paris le 26 janvier 1721. L'abbé Huet se livra de bonne heure aux travaux d'érudition et devint, en 1670, sous-précepteur du dauphin, adjoint à Bossuet. En 1674, il fut reçu à l'Académie française. En 1685, il aurait pu être évêque de Soissons, mais il refusa d'administrer ce diocèse et ne put être ensuite sacré évêque d'Avranches qu'en 1692. Afin d'avoir plus de temps pour ses travaux, Huet ne tarda pas à se démettre de sa charge pour l'abbaye de Fontenay, près de Caen, et

à venir habiter Paris, où on le vit toujours fort assidu aux séances de l'Académie. Il a laissé un seul ouvrage qui le rattache à l'économie politique. C'est l'*Histoire du commerce et de la navigation des anciens*. Anonyme. 1716, 1 vol. in-12. Réimprimé, avec le nom de l'auteur, à Lyon, 1763, in-8°.

Cet ouvrage a été jugé par Mac Culloch d'une façon trop sévère; car s'il est juste de dire que les recherches de Heeren ont éclipsé le travail de l'abbé Huet, il faut reconnaitre aussi que ce dernier écrivait un siècle auparavant, et, comme il le dit lui-même (p. 2), « sans précurseur ni guide ». Au reste, il paraîtrait que ce mémoire, adressé à Colbert sous forme de rapport, est un des premiers travaux de l'auteur.

HULLMANN (Ch.-D.), conseiller intime de régence et professeur d'histoire à l'université de Bonn (Prusse), né en 1765 à Erdeborn, mort à Bonn en 1846, s'est livré à des recherches historiques qui ont presque toujours eu pour but d'élucider des questions d'économie politique.

Untersuchung. der Naturaldienste des Unterthanen (*Recherches sur les corvées*). Berlin, 1803. — *Deutsche Finanzgeschichte des Mittelalters* (*Histoire financière de l'Allemagne au moyen âge*). Berlin, 1805, avec un supplément intitulé *Geschichte des Ursprungs der Regalien* (*Histoire de l'origine des droits régaliens en Allemagne*). Francfort, 1806. — *Geschichte des byzantinischen Handels* (*Histoire du commerce de Byzance*). Francfort, 1808. — *Ursprung der Besteuerung* (*De l'origine des impôts*). Cologne, 1818. — *Handelsgeschichte der Griechen* (*Histoire du commerce des Grecs*). Bonn, 1839. — *Staatswirthschaftlich-geschichtliche Nebenstudien* (*Etudes économico-historiques*). Bonn, 1843.

HUMBOLDT (Charles-Guillaume, baron de), homme d'Etat et philosophe allemand, frère du célèbre naturaliste Alexandre de Humboldt, naquit à Potsdam (Prusse), d'une famille fort riche, le 22 juin 1767, et mourut à Tegel, le 8 avril 1835. Il avait eu pour précepteurs Campe et de Heyne. En 1801, il fut ambassadeur de Prusse à Rome; en 1810, à Vienne, et en 1818 à Londres. Entre l'ambassade de Vienne et celle de Londres, il fut ministre de l'instruction publique. De 1813 à 1815, il fit partie des congrès de Prague, de Paris et de Vienne. Il est le fondateur de l'Université de Berlin, et notre Académie des inscriptions le compta, dès 1825, au nombre de ses associés étrangers.

On a de lui, outre ses grands ouvrages de philologie comparée et de grammaire, un livre qui, bien que mal composé, le classe parmi les premiers penseurs de son pays et de son temps. Terminé dès 1792, ce livre ne fut retrouvé dans les papiers de son auteur qu'en 1850; il a été publié en allemand en 1851, et traduit en français en 1867. Ce livre a pour titre : *Essai sur les limites de l'action de l'État*.

Cet ouvrage n'est qu'un long développement de cette théorie : « Les limites de l'action de l'État sur les citoyens doivent être le plus restreintes que possible. »

M. de Humboldt admet toutefois la *presque* nécessité d'un gouvernement, « de ce qu'en politique on appelle l'Etat »; mais lui — qui pourtant fut ambassadeur et ministre — il veut que l'action de l'État ait des limites très étroites, le plus étroites possible. Il ne lui demande qu'une chose, pour le bonheur des citoyens : garantir leur sûreté. Telle est l'idée du livre. Mais il est bon de suivre l'auteur à travers les principaux développements qu'il lui donne.

Il commence par faire une étude de l'homme comme individu, et par examiner quelles sont les fins dernières les plus élevées de son existence. Selon lui, ces fins consistent dans le développement le mieux proportionné de ses forces dans son individualité propre et particulière; et il en conclut que les conditions nécessaires pour que ses destinées soient atteintes sont : la liberté d'action et la variété des situations. L'État n'a pas à intervenir; son intervention engendrerait l'uniformité, diminuerait l'énergie, troublerait l'harmonie des actes extérieurs, compromettrait l'individu, empêcherait le développement de l'individualité et de l'originalité de l'homme : « Il ne faut pas, dit-il, que l'État néglige les hommes pour s'occuper des choses, et les facultés, pour ne s'occuper que des résultats. Que l'État se dispense de tout soin pour le bien des citoyens; qu'il n'agisse jamais que pour leur procurer la sécurité entre eux et vis-à-vis de leurs ennemis extérieurs. »

A ce propos, l'auteur émet une théorie particulière sur la guerre. Il la trouve — théorie reprise plus tard par le maréchal de Molkte — nécessaire, comme exerçant « une bonne influence sur l'esprit et le caractère d'une nation. » Malgré cela, il estime qu'un État ne doit pas faire la guerre. « Qu'il ne s'occupe que d'une chose, donner la liberté aux citoyens, et l'État voisin jouira de la même liberté. » Que si malgré cela le voisin déclare la guerre, l'État ne doit plus alors « s'opposer violemment » à ce qu'elle ait lieu, « puisque les faits l'ont rendue inévitable ».

Après la question de la guerre, la question de la religion et de la morale. « Toute ingérence de l'Etat sur ce point, dit-il, entraine la protection de certaines opinions au détriment de certaines autres ; l'État gouvernerait donc les citoyens à un degré ou à un autre, » ce qui est condamnable. L'État cependant doit se servir de toute religion pour former des citoyens soumis aux lois, ou du moins, pour faire produire des actes conformes aux lois. » Mais, cela, il peut le demander à toute religion. Donc, conclut l'auteur, l'accès à la forme intérieure de la religion est en dehors des limites de l'action de l'Etat.

Relativement à l'*amélioration des mœurs*, l'auteur en indique les moyens possibles. Ils se réduisent, tout simplement, à limiter, par la morale probablement, la sensualité de l'homme. « Toute tentative de l'État pour agir positivement sur les mœurs ne pourrait s'appliquer qu'aux actes extérieurs et produirait de grands maux, et avant tous, celui de la corruption même des mœurs, contre laquelle il la dirigerait. » Un tel moyen est donc en dehors des bornes de l'action de l'État.

L'auteur aborde ensuite l'étude de l'intervention de l'État en matière de lois civiles et pénales. En matière de lois civiles, il fait à l'État un double devoir : 1° maintenir les déclarations de volonté qui sont valables ; 2° refuser la protection des lois à celles qui sont antijuridiques. Puis il formule « les sept grands principes » suivants, dont plusieurs trouvaient encore leur application quand le livre fut écrit, non quand il fut publié. — « Empêcher que les citoyens ne soient troublés dans la jouissance de leurs facultés comme dans la possession de leurs propriétés; — en cas de préjudice, réparation forcée. — Maintien des actes du libre consentement. — Garantie de la sanction des droits ou obligations entre les parties. — Admission des contrats pour une durée déterminée selon l'importance ou la nature des affaires. Laisser au testateur la liberté de choisir son héritier. — Interdiction de toute entrave portée à ce dernier, dans l'emploi ou la jouissance des biens à lui laissés. — Enfin, faciliter la nullité des contrats dont les dispositions engagent préventivement les héritiers des parties. »

En matière de lois pénales, le droit de l'État est résumé dans les principes suivants : « 1° punir les violations des lois de l'État ; 2° la peine la plus élevée doit toujours être aussi douce que le permettent les circonstances de temps et de lieu; 3° toute loi pénale ne doit être appliquée qu'à celui qui l'a violée, et dans la mesure de son mépris pour le droit d'autrui ; 4° l'État ne doit pas traiter comme un criminel le citoyen simplement suspect de crime; 5° enfin, l'État ne doit prendre des mesures préventives contre le crime, que si ces mesures peuvent directement empêcher sa perpétration. Toutes les autres sont hors des limites de son action.

L'auteur n'a pas oublié les mineurs et les insensés. Il traite « du soin de l'État pour la sûreté à donner aux personnes qui ne sont pas en possession des forces naturelles de l'humanité ». En ce qui concerne les mineurs, l'État doit fixer la durée de la minorité, eu égard au développement complet du corps du mineur, auquel il doit aussi accorder une liberté progressive et une diminution de surveillance, au fur et à mesure de ce développement. L'Etat doit surveiller si les parents remplissent bien leur devoir vis-à-vis de leurs enfants, et *vice versa*. En cas de mort des parents, exercer une surveillance stricte sur le tuteur, et déclarer nul tout acte préjudiciable aux intérêts des mineurs.

Quant aux insensés, application des mêmes règles; et, de plus, l'insanité d'esprit ne pourra être déclarée qu'après examen médical sous la surveillance d'un juge.

Enfin, dans le plan de son ouvrage, l'auteur a compris les finances. Mais, dès les premiers mots sur la question, il a hâte de confesser son « incompétence absolue sur tout ce qui a trait aux finances ». Il comprend néanmoins, et il le dit, que « pour atteindre son but, si restreint qu'il soit, l'État doit avoir des revenus suffisants ». Ces revenus peuvent être de trois sortes : 1° ceux des propriétés d'origine ou d'acquisition ; 2° les impôts directs; et 3° les impôts indirects. Mais l'État ne devrait pas être propriétaire ; « la propriété lui donnerait trop d'influence et d'immixtion ». L'impôt indirect, à cause des grands inconvénients de sa perception, devrait être supprimé. Un Etat à limites restreintes doit se contenter de l'impôt direct ; cet impôt doit lui suffire.

Une traduction française de cet ouvrage, annotée et précédée d'une étude sur G. de Humboldt, a été faite en 1867, par M. Henri Chrétien.

HUME (David) (1711-1776). — A la gloire du philosophe et de l'historien, David Hume joint celle d'avoir été un des précurseurs de l'économie politique. Dans une série de traités sur diverses questions économiques, il a fait preuve d'une merveilleuse sagacité et devancé sur bien des points les doctrines

que les économistes allaient soutenir. A ce premier service, rendu à la science économique, il en a joint un autre encore plus signalé : il a été le maître d'Adam Smith, il l'a encouragé, il a discuté avec lui, il a pris une part active à ses travaux, et quand parut la *Richesse des Nations*, sa joie fut aussi vive que s'il se fût agi d'un triomphe personnel.

Le premier ouvrage de Hume, le *Traité sur la Nature humaine*, parut en 1736 et passa inaperçu. Hume le retravailla et lui donna le titre de *Recherches sur l'Entendement humain*. Cette publication excita un vif scandale en Ecosse (1738). Hume fut traité d'impie par ses compatriotes et les membres de l'Église anglicane se montrèrent tout aussi violents à son égard. Ses discours politiques furent mieux accueillis. « A partir de ce moment, dit M. Léon Say, la faveur publique ne l'abandonna plus. C'est à la suite de ses discours politiques que parurent les *Essais d'économie politique*, car pour lui l'économie politique n'était qu'une des branches de la politique. »

L'Histoire de la Grande-Bretagne sous les Stuarts eut un succès prodigieux, dont le retentissement en France fut très grand. Lord Hertford, ambassadeur d'Angleterre, offrit à Hume de l'emmener avec lui en qualité de secrétaire. Hume accepta et sa réception à Paris fut des plus enthousiastes. Les mémoires et les correspondances du temps donnent la preuve de l'engouement dont il fut l'objet.

En 1768, il revint à Edimbourg et s'y fixa au milieu de ses amis, parmi lesquels Adam Smith tenait la première place. Les discussions économiques les intéressaient également. Hume ne cessait de stimuler Adam Smith. Il lui reprochait son indolence et son amour de la solitude. « Je vous propose de venir passer quelques jours avec moi, lui écrivait-il. J'ai besoin de savoir ce que vous avez fait et de vous demander un compte rigoureux de la méthode que vous avez suivie dans votre retraite. »

Adam Smith répondait à l'amitié de Hume par une affection également profonde. La lettre où il raconte à Strahan la maladie et la mort de Hume est un suprême hommage, et fait également honneur à celui qui l'a écrite et à celui qui en fut l'objet. « En résumé, dit-il, je l'ai toujours considéré pendant qu'il vivait et depuis sa mort, comme donnant l'idée d'un homme parfaitement sage et vertueux, aussi approché de la perfection que la fragilité humaine peut le permettre. »

M. Léon Say reproduit cette lettre à la suite de l'intéressante étude qu'il a consacrée à David Hume, dans la *Petite Bibliothèque économique, française et étrangère*, publiée par la librairie Guillaumin.

Les idées principales que Hume a développées sur les questions économiques figurent dans un certain nombre d'*Essais* publiés en 1752. Les plus remarquables sont au nombre de sept; ils portent les titres suivants : du commerce, de la circulation, de l'intérêt, de la balance du commerce, de la jalousie du commerce, des taxes, du crédit public.

Ces *Essais*, traduits en français presque immédiatement après leur publication en Angleterre, furent très goûtés en France. Mais la première traduction était exécrable, pleine de contresens. Une traduction nouvelle a été publiée à la suite de l'introduction de M. Say, et, pour la première fois, le lecteur français pourra connaître la véritable pensée de Hume. « C'est une pensée profonde, dit M. Say, exprimée avec une concision extraordinaire; parfois même un peu obscure à cause de cette concision; mais il s'en dégage des conclusions si élevées et si générales qu'on est quelquefois surpris d'en trouver des applications toutes simples aux faits qui se passent autour de nous, comme si l'auteur avait vécu de notre temps et avait compris quelles seraient les préoccupations de la génération actuelle.

« La science économique n'apparaissait pas à Hume comme séparée des autres sciences morales et politiques, et il a tiré des effets saisissants de la multiplicité des points de vue philosophiques, moraux et historiques auxquels il envisageait successivement les questions qui nous paraissent aujourd'hui de simples questions d'économie politique.

« Ce qui fait sa gloire comme économiste, c'est sa théorie de la monnaie, de la circulation, du taux de l'intérêt, et la lutte qu'il n'a cessé de soutenir contre les partisans de la balance du commerce.

« La partie la plus considérable de l'œuvre économique de D. Hume est celle qui a trait à la monnaie métallique. Le premier, il a démontré, par des preuves irréfragables, que la richesse des nations dépendait de leur industrie, de leur population, de leurs capitaux représentés par les choses utiles et que la quantité de métal précieux faisant l'office de monnaie n'avait pas l'importance qu'on lui attribuait. Il a combattu avec force la doctrine de la balance du commerce et fait justice des paniques que jetaient quelquefois dans les esprits des publicistes prophétisant l'épuisement des métaux précieux, si le gouvernement ne mettait bon ordre à leur écoulement, en édictant des lois prohi-

bitives de l'exportation du numéraire et de l'importation des marchandises. »

Les œuvres philosophiques de Hume ont été réunies pour la première fois en 1826 à Edimbourg. Son *Histoire* a été plusieurs fois réimprimée, notamment en 1826 à Oxford. Ces œuvres ont été traduites en français, mais, nous l'avons dit, fort mal traduites, et les travaux d'économie politique ont seuls trouvé un traducteur fidèle. Burton a publié en 1857 les *Mémoires* et la *Correspondance* de Hume. M. Huxley a écrit une étude sur Hume pour la collection des hommes de de lettres anglais, éditée par M. Morley. Il s'est placé presque exclusivement au point de vue philosophique, de même que M. Say a mis plus particulièrement en lumière les idées économiques de Hume.

SOPHIE RAFFALOVICH.

HUSKISSON (William), homme d'État anglais, né à Birch-Moreton en 1770, mort en 1830. Huskisson est un de ces hommes qui se signalent non par des écrits mais par des actes. Il a pu esquisser des théories : on en trouvera quelques-unes dans ses discours parlementaires; mais il les appliquait en même temps qu'il les formulait et c'est par la législation positive, due à son initiative, qu'il s'est signalé à l'attention et à la gratitude des économistes.

Il n'est pas interdit de croire que l'audace de ses conceptions (elles étaient en effet audacieuses pour l'époque), il l'a due au milieu où s'est passée sa jeunesse. Élevé en France, il s'attacha aux idées révolutionnaires, et quand il rentra en Angleterre, il apporta dans la politique et dans les affaires un esprit de libre examen d'où sont sorties presque toutes ses réformes. Intimement lié d'abord avec Canning, puis avec Pitt, la protection de ces deux hommes d'État lui valut bientôt un siège au parlement pour le bourg de Morpeth. Un peu plus tard il devint receveur général du comté de Lancaster et un des commissaires du *Board of trade* (bureau du commerce). Pitt s'étant retiré, Huskisson ne fut pas réélu en 1803; mais il fut nommé en 1804 pour le bourg de Liskeard, le même jour que Pitt rentrait aux affaires; et, à partir de ce moment, il ne quitta plus le parlement.

Bientôt après, il fut appelé au poste de secrétaire du trésor, qu'il résigna à l'avènement de Fox en 1806, et qu'il reprit l'année suivante, sous l'administration de lord Perceval. En 1809, la position parlementaire de Huskisson était assez importante pour qu'on lui offrît la secrétairerie de l'Irlande, c'est-à-dire l'administration supérieure de ce pays. Il avait alors trente-neuf ans. Il préféra demeurer à la Trésorerie ; mais bientôt il se retira avec Canning lorsque celui-ci se sépara de la politique de lord Castlereagh, et bien que ses amis lui conseillassent de ne pas refuser à l'administration nouvelle l'appui de ses connaissances économiques et financières.

Il ne resta pas longtemps sans avoir une fonction lucrative : en 1812 la colonie de Ceylan le choisit pour agent, avec des appointements de 100,000 francs par an, et il conserva ces fonctions jusqu'en 1823.

Huskisson avait appelé l'attention publique sur lui dès 1807; mais ce n'est qu'après la fin de la lutte contre Napoléon, qui avait rendu le parlement d'Angleterre sourd à toute réforme industrielle ou financière, que le beau rôle d'Huskisson se dessina tout à fait. Dans la session de 1819, il soutint la nécessité de la reprise des payements en espèces, qu'il avait déjà appuyée en 1816, et à cette occasion il présenta au parlement un brillant exposé de l'état des finances de toutes les nations de l'Europe. L'année suivante, il attaquait les lois céréales et les privilèges de la propriété territoriale.

Canning l'ayant associé plus étroitement à son administration, en le faisant nommer secrétaire de la marine et président du *Board of trade*, il se soutint comme ministre dans cette voie libérale où il s'était déjà placé : il fit repousser la prohibition des machines à la sortie, et des mesures contre les coalitions des ouvriers; il combattit, quoique sans succès, les lois dirigées contre l'usure. Il entreprit ensuite cette série de réformes dont les résultats ont été plus tard d'un si grand secours aux réformes plus impérieusement demandées par l'opinion publique à la suite de l'agitation des ligueurs de Manchester, et menées à bonne fin par sir Robert Peel, qui à l'époque dont nous parlons était au rang des adversaires du ministre économiste. On peut, dans plusieurs discours prononcés à peu de distance les uns des autres, voir les admirables efforts qu'il fit pour améliorer le régime des colonies, pour donner une législation plus libérale au commerce extérieur, et pour diminuer les entraves apportées aux intérêts nationaux par ces lois de navigation longtemps considérées comme le palladium de la prospérité britannique, et qui n'ont disparu que de nos jours comme inutiles et dangereuses (V. Acte de navigation). Les droits énormes du tarif anglais sur les marchandises importées par navires étrangers avaient attiré des représailles, c'est-à-dire des mesures analogues des États-Unis, de la Hol-

lande et du Portugal, et avaient mis le monopole anglais en émoi ; c'est ce moment que Huskisson choisit pour faire ses propositions de réforme, et pour montrer la nécessité de changer un système qui tombait de lui-même devant sa propre imitation.

Il disait au sujet des lois de navigation : « *Notre brevet d'invention est expiré* : persévérer dans cette mauvaise voie, c'est exiger du commerce du monde qu'il ait un double capital employé au service général des transports ; c'est vouloir qu'un navire américain vienne chez nous sur lest et s'en retourne chargé ; c'est obliger la marine anglaise à ne prendre de fret qu'au retour, tandis que le même navire pourrait porter, à moitié frais, les marchandises anglaises en Amérique et les produits américains en Angleterre. Que penserait-on d'un roulier qui expédierait ses voitures, à vide, de Londres pour aller faire un chargement à Birmingham ? Tel est l'état actuel de la navigation sous l'empire des vieilles lois que les représailles du monde nous forcent de modifier (V. ACTE DE NAVIGATION). Au lieu de perdre un voyage sur deux, nous ferons d'une pierre deux coups, et la condition des consommateurs du monde s'améliorera de toute l'économie opérée sur les frais de transport. »

Ces efforts eurent pour résultat l'adoption du principe de réciprocité, c'est-à-dire l'admission dans les ports anglais, aux mêmes conditions que les navires nationaux, des navires de toutes les nations étrangères qui traiteraient ceux de l'Angleterre sur le même pied que les leurs ; d'autre part, les droits d'entrée sur un grand nombre d'articles d'importation furent réduits; le commerce fut soulagé, l'industrie encouragée par plus de facilité dans l'acquisition des matières premières, et par l'aiguillon un peu plus senti de la concurrence ; le trésor enfin profita du développement des importations et de tout le montant des primes ravies à la contrebande.

De toutes les industries protégées alors en Angleterre, celle des soieries l'était le plus ; la fabrication était fort arriérée, et les produits se vendaient à des prix tellement élevés, qu'on estimait à 200 millions l'impôt ainsi illégitimement payé par les consommateurs. Huskisson entreprit de faire cesser cet état de choses, d'affranchir l'industrie de sa propre torpeur, et ses concitoyens de cet énorme tribut : il demanda et obtint une enquête qui révéla les faits et prépara l'opinion publique ; puis il fit la proposition de lever la prohibition, qu'adopta la chambre des communes et que repoussa la chambre des lords. Les adversaires de la réforme firent des efforts inouïs pour profiter de cette victoire et pour décourager le ministre. Mais Huskisson n'en persista pas moins dans son projet, d'accord en cela avec son ami l'illustre Canning, qui lui écrivait : « Tenez bon, les gens qui vous poursuivent sont les mêmes qui envoyèrent Galilée à l'inquisition, et qui ont empoisonné la vie de Turgot. » Le bill qui avait été repoussé une première fois fut reproduit sans amendement devant la chambre des lords, et cette fois il y obtint la majorité.

Après ces nobles travaux, Huskisson dut songer aux soins que réclamait sa santé chancelante ; sur l'avis de son médecin il se mit à voyager, et passa sur le continent. Mais son absence ne fut pas de longue durée, car il lui fallut bientôt reparaître sur la brèche. La levée de la prohibition sur les soieries, votée en 1824, n'était exécutoire qu'à partir de juillet 1826, et durant cet intervalle les adversaires de la réforme avaient organisé une formidable opposition : ce fut une nouvelle bataille à livrer, et Huskisson s'y surpassa lui-même.

Il défendit avec le même succès le bill de la réforme des lois de navigation attaquée de nouveau à l'occasion de pétitions virulentes adressées au parlement.

Il serait impossible d'examiner toutes les questions dans la discussion desquelles Huskisson est intervenu avec la grande autorité de sa parole ; nous nous bornerons à en citer encore quelques-unes. Lorsque sévissait la crise commerciale de 1826, occasionnée par l'engouement des spéculations sur l'Amérique et les émissions exagérées des banques provinciales, le blé était hors de prix, et les populations manufacturières mouraient de faim. Huskisson proposa et obtint l'admission des blés des entrepôts à des conditions moins onéreuses que celles prescrites par la loi. Il parla et vota pour l'émancipation des catholiques, pour celle des juifs, pour celle des esclaves. Il prit part à la discussion des lois sur l'amortissement ; il combattit le privilège de la compagnie des Indes et celui de la banque d'Angleterre.

Après cette tâche immense, Huskisson avait droit au repos. Il revint cependant encore au pouvoir en 1827 et en 1829, et ce fut pour travailler à une œuvre de liberté, à l'émancipation des catholiques irlandais. Un accident déplorable l'enleva en 1830 : il périt dans un accident de chemin de fer.

Outre ses discours aussi remarquables par la forme que par la doctrine (*The speeches of the right honourable Williams Huskisson*, *Discours de l'honorable*, etc., Londres, Murray, 1831, 3 forts vol. in-8), il n'a guère laissé que : *The questions respecting the de-*

preciation of the currency stated and examined (*La question relative à la dépréciation de la circulation posée et examinée*), Londres, 1810, br. in-8. Huskisson demandait dans cet ouvrage d'une clarté admirable la cessation du cours forcé des billets de banque. « J'entends dire, s'écriait-il en achevant quelque temps après un remarquable discours, que la fortune de notre pays dépend de notre système actuel de circulation, c'est-à-dire de la multiplication indéfinie d'un papier non remboursable! Le parlement pourrait donc à son gré voter la pluie ou le beau temps, et payer en papier déprécié aussi bien qu'en espèces sonnantes des créanciers toujours satisfaits? Cette invention n'est pas nouvelle; on y avait pensé du temps de Law. Mais vous ne prolongerez pas ces funestes épreuves... »

HUTCHESON (Francis), père de la philosophie écossaise, né dans le nord de l'Irlande, en 1694, mort à Glasgow, en 1747.

Il appartenait à une ancienne famille du comté d'Ayr en Écosse. Son père et son grand-père étaient des pasteurs dissidents. Il fut envoyé en 1710 à l'université de Glasgow. Six ans après, il retourna en Irlande; dirigea un établissement d'éducation particulier à Dublin; et publia divers écrits philosophiques qui firent sa réputation. Le premier de ces écrits, celui où, selon M. Cousin, il était déjà tout entier, c'est l'ouvrage intitulé : *Recherches sur l'origine de nos idées de beauté et de vertu*, 1752. Sur ces entrefaites, la chaire de philosophie morale de l'université de Glasgow étant devenue vacante, cette université confia cette partie de son enseignement à Hutcheson, qui se dévoua tout entier à ses fonctions, et ne publia plus que des manuels latins à l'usage de ses élèves. Un de ces manuels fut celui de philosophie morale, dans lequel l'économie politique fait, pour ainsi dire, son entrée dans le monde scientifique.

Hutcheson, en effet, est probablement le premier qui ait importé des idées d'économie politique dans l'enseignement. « L'économie politique d'Hutcheson, a dit M. Cousin, est peu de chose en elle-même, et pourtant elle est digne de notre attention, car c'est peut-être à cette partie du cours d'Hutcheson que l'Europe doit le plus grand économiste du XVIII[e] siècle. Smith, en effet, a été le disciple et le successeur d'Hutcheson. C'est en conformant son enseignement à celui de son prédécesseur et de son maître, qu'il a été conduit à s'occuper d'économie politique, et que, grâce à diverses circonstances, grâce surtout à son génie, il a élevé cette partie de la philosophie morale à la hauteur et à la dignité d'une science. »

A ce titre, Hutcheson mérite assurément de figurer dans ce Dictionnaire, bien qu'il n'ait consacré à l'économie politique qu'un chapitre d'un de ses ouvrages, le *Manuel de philosophie morale*. Ce chapitre, le douzième[1], est intitulé : *De rerum pretio*, du prix des choses ou de la valeur. Hutcheson y indique les deux fondements de la valeur : l'utilité et la rareté ou la difficulté de production :

« *Rei cujus vis pretium huic nititur fundamento, quod res ipsa ad usum aliquem aut voluptatem ministrandam est apta: alioquin nullum erit pretium...* Le prix d'une chose quelconque consiste en ce que cette chose est apte à servir à quelque usage ou plaisir; sans quoi point de valeur... »

« *Hoc autem posito, rerum pretia majora erunt pro ut iis magis homines indigent, ipsæque res difficilius parantur...* Cela posé, les prix des choses sont d'autant plus élevés que les hommes en manquent davantage ou que ces choses sont préparées plus difficilement. »

Hutcheson énumère les causes qui accroissent ordinairement la difficulté de se procurer les choses, c'est-à-dire qui en élèvent ou en abaissent le prix ou la valeur; voici ces causes selon lui : le manque de la matière première, le travail nécessaire, les circonstances qui influent sur le revenu du consommateur (et diminuent la demande), le plus ou moins de considération dont jouissent les ouvriers, etc. Il explique ensuite comment la pratique de l'échange a conduit à l'usage plus fréquent d'une valeur éminente, *pretium aliquod eminens*, mesure et représentation des valeurs des choses. Il indique les caractères que doit posséder la substance ayant cette valeur, *pretium eminens:* elle doit avoir un petit poids pour une grande valeur; être facilement transportable; s'altérer le plus lentement possible; pouvoir se diviser sans perdre de sa valeur. Le reste du chapitre comprend d'autres réflexions sur la monnaie, sur le droit de la frapper, sur les causes de la variation de sa valeur, sur le danger de l'altérer, etc.; toutes réflexions qui paraissent être et étaient probablement un résumé du Traité de Locke sur la monnaie, publié en 1691 (V. Locke).

Il est à remarquer que Hutcheson ne prononce pas le nom d'économie politique, mais qu'il disait *œconomices* et *economics* (l'économique) dans la traduction anglaise qu'il a faite lui-même de son *Manuel de philosophie morale*.

L'ouvrage d'Hutcheson est intitulé : *Philo-*

[1] [illegible]

sophiæ moralis institutio compendiaria ethices et jurisprudentiæ naturalis elementa continens (*Manuel de philosophie morale, comprenant des éléments d'éthique, de droit naturel*, etc.). Cet ouvrage a eu plusieurs éditions. La première est de 1742. On ne trouve pas dans cette première édition le chapitre *De rerum pretio* analysé ci-dessus. Hutcheson en a fait lui-même une traduction anglaise sous ce titre : *A short introduction to moral philosophy in three books, containing the elements of ethics and the law of nature, with the principles of economics and politics* (*Courte introduction à la philosophie morale, en trois livres, contenant les éléments d'éthique et le droit naturel avec les principes d'économique et de politique*). Glasgow, 1747.

HYPOTHÈQUES. — V. Prêt hypothécaire.

FIN DU TOME PREMIER

7068-90. — Corbeil, Imprimerie Crété.